



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 stycznia 2020 r.

Poz. 815

WYROK NR II SA/WR 72/16
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 6 czerwca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek
Sędzia NSA Halina Kremis (spr.)
Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

Protokolant

z-ca Kierownika Sekretariatu Kinga
Jezierska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 23 maja 2016r.
sprawy ze skargi Orange Polska S.A.
na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia
z dnia 21 maja 2015 r. nr X/189/15
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego w rejonie skrzyżowania alei Dębowej i ulicy Ślężnej we
Wrocławiu

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie
§ 16 ust. 4 pkt 1; § 20 ust. 3 pkt 1; § 22 odnośnie do działki nr 115,
AM-4 obręb Borek;

II. dalej idącą skargę oddala.

Uzasadnienie

Spółka "Orange" Polska S.A., po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa, zaskarżyła w części uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia Nr X/189/15 z dnia 21 maja 2015 r. w przedmiocie planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego w rejonie skrzyżowania alei Dębowej i ulicy Ślężnej. Strona wskazała, że jej zdaniem, skarżona uchwała rażąco narusza prawo w § 2 ust. 4, który określa nieprzekraczalną linię zabudowy, bowiem określenie tej linii w planie narusza zapisy zarządzenia Prezydenta Wrocławia nr 12216 z dnia 16 października 2014 r.; strona podnosi dalej, że brak jest podstawy prawnej do unormowania zapisanego w § 16 ust. 3 pkt 3 planu stanowiącego, że w wydzieleniu wewnętrznym (A) dopuszcza się wyłącznie zieleni parkową, skwery i place zabaw, tj. do wyznaczenia linii wydzielenia wewnętrznego zmieniających przeznaczenie części terenu; rażące naruszenie przepisów prawa w przedmiocie postanowienia § 16 ust. 4 pkt 1 planu stanowiącego, że "dojazd do terenu dopuszcza się wyłącznie od terenu 1KDW", podczas gdy uregulowanie to arbitralnie i bez ograniczeń narusza prawo własności skarżącego (art. 140 kc w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) ustanawiając na nieruchomości skarżącego drogę wewnętrzną z ogólnym dostępem; rażące naruszenie prawa poprzez unormowanie § 16 ust. 3 pkt 10 planu stanowiącego, że "powierzchnia terenu biologicznie czynnego musi stanowić co najmniej 40% powierzchni działki budowlanej", co narusza § 2 pkt 1b zarządzenia Prezydenta Wrocławia z 16 października 2014 r.; rażące naruszenie prawa poprzez § 16 ust. 1 pkt 1 planu poprzez określenie, że dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1 MN ustala się przeznaczenie 1) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, jako sprzecznego z zapisem § 2 pkt 1c tego samego zarządzenia prezydenta, którym uwzględniono możliwość przeznaczenia terenu także na zaspokajanie potrzeb parkingowych jej mieszkańców; następnie podniesiono, że uchwała rażąco narusza prawo w zakresie unormowania, zawartego w § 16 ust. 3 pkt 4 planu, gdzie wskazano, że "budynki mieszkalne jednorodzinne dopuszcza się wyłącznie jako a) wolnostojące b) w zabudowie bliźniaczej, poprzez wyłącznie zabudowy szeregowej, znajdującej się w otoczeniu działki, w promieniu trzech szerokości jej frontu, co arbitralnie i bez ograniczeń narusza prawo własności skarżącego (art. 140 k.c., w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji R.P.); rażące naruszenie przepisów, wobec utrzymania zapisu § 17 ust. 3 pkt 8 planu stanowiącego, że "wartość wskaźnika zabudowy nie może być większa niż 1,3, postanowienia § 20 ust. 2 pkt 1 planu utrzymującego, że "liczba lokali mieszkalnych w jednej willi miejskiej nie może być większa niż 9", co nieproporcjonalnie narusza prawo własności skarżącego (art. 140 k.c., w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji R.P.); rażące naruszenie przepisów prawa w przedmiocie postanowienia § 20 ust. 3 pkt 3 planu, który stanowi, że nie dopuszcza się parkingów jednopoziomowych naziemnych i parkingów samodzielnych wielopoziomowych i jednocześnie wbrew art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. nie wskazuje minimalnej ilości miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową; rażące naruszenie przepisów w zakresie postanowienia § 20 ust. 2 pkt 6 planu stanowiącego że "udział powierzchni zabudowy w powierzchni działki budowlanej nie może być większy niż 20%", jako sprzecznego z § 1 wspomnianego zarządzenia prezydenta. W uzasadnieniu strona rozwija podniesione w petitum skargi zarzuty, przywołując na uzasadnienie swojego stanowiska orzeczenia NSA i Trybunału Konstytucyjnego. W kolejnych pismach procesowych strona podnosi, że organ stanowiący gminy, w toku procedowania skarżonego planu nie ustrzegł się uchybień formalno-prawnych, mających wpływ na niezachowanie wymaganej prawem procedury. Wskazano, że wątpliwości budzi zachowanie procedury z art. 17 ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, bowiem dokumenty materialno-prawne wskazują, że nie zachowano wymaganych prawem terminów wywieszenia obwieszczenia o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu; w dokumentacji planistycznej brak kompletnych pism, stanowiących wystąpienia o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu planu w roku 2014 i 2015, a także załącznika do uzgodnienia z komisją urbanistyczną w postaci oddziaływania na środowisko; skarżący zwraca uwagę, że w dokumentacji brak planu w wersji wysłanej do uzgodnień i zaopiniowania, w BIP-ie brak potwierdzenia publikacji samego projektu planu, jako integralnego załącznika do ogłoszenia o wyłożeniu planu. Polemizuje także ze stanowiskiem procesowym organu podnosząc, że przedstawione przez stronę przeciwną dowody nie dają odpowiedzi na podstawowe pytania, kto dokonał skreśleń na adnotacji o terminie wywieszenia obwieszczenia, nie wiadomo jakich wersji planu dotyczyło wywieszenie. Pismo wskazuje jakie dokumenty winny potwierdzać czynności procedury planistycznej i autor wnioskuje, że przedłożone dokumenty nie wypełniają normy art. 19 ust. 1 ustawy i § 12 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego. Strona podnosi także, że prognoza skutków finansowych uchwalenia planu mija się z prawdą, bowiem (wedle ustaleń strony) wartość działek objętych skarżonym aktem spadnie, albowiem drastycznie spadnie możliwość inwestycyjna tych terenów.

Zarówno w skardze, jak i w kolejnych pismach procesowych organ wniósł o oddalenie skargi w całości. W odpowiedzi na skargę podniesiono, że plan (w uchwalonym kształcie) przyczyni się do rewitalizacji i ochrony części unikatowego założenia urbanistycznego z 1872 r., a także umożliwi kontrolowany rozwój osiedla, nie dopuszczając do przegęszczenia zabudowy mieszkaniowej. W odpowiedzi na skargę organ odniósł się szczegółowo do zarzutów zawartych w skardze. Podobnie wobec stanowiska strony skarżącej, zawartego w "piśmie przewodnim skarżącego" strona przeciwna odniosła się do zarzutów tego pisma, w tym w zakresie poprawności przeprowadzenia procedury planistycznej, w zakresie podjęcia kwestionowanej uchwały. Do tego pisma, a także w terminie późniejszym organ uzupełnił dokumentację w zakresie procedowania uchwały. W dalszych pismach procesowych strony podtrzymały dotychczasowe stanowiska, polemizując z dotychczasowymi twierdzeniami uczestników postępowania. Z kolei na rozprawie dnia 23 maja 2016 r. pełnomocnik strony skarżącej podtrzymując dotychczasowe stanowisko zwrócił uwagę na fakt, że na obecnym etapie postępowania dokumenty prywatne, złożone przez organ nie mogą w sposób nie budzący wątpliwości zaświadczyć o zachowaniu wymaganej prawem procedury planistycznej. W odpowiedzi pełnomocnik Miasta Wrocław oświadczyła, że przedłożone dowody w sposób bezsprzeczny potwierdzają zachowanie w toku podejmowania uchwały obowiązującej procedury. W kwestii zaś wyjaśnień, dotyczących drogi wewnętrznej (zawartych w piśmie procesowym) zauważono, że ów "miękki zapis", o jakim mówi strona przeciwna należy rozumieć w ten sposób, że istnieje możliwość zamknięcia tej drogi przez właściciela.

Wojewódzki sąd administracyjny zważył:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2002, Nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 przywołanego aktu). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012, poz. 270 z późn. zm., dalej p.p.s.a.) zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Przedmiotem skargi do sądu jest uchwała nr X/189/15 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 21 maja 2015 r. w przedmiocie planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego w rejonie skrzyżowania alei Dębowej i ulicy Ślężnej we Wrocławiu z dnia 21 maja 2015 r., którą skargą do sądu zakwestionowała strona skarżąca. Dla rozstrzygnięcia sprawy istotne jest, że skarga złożona została na podstawie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej u.s.g.), co też oznacza, że obowiązkiem sądu było zbadanie czy wniesiona skarga spełnia wymogi formalne i czy podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny. Nie budzi wątpliwości to, że sprawa, w której zaskarżona uchwała została podjęta – uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – zaliczana jest do spraw z zakresu administracji publicznej. Na podstawie przedstawionych sądowi akt stwierdzić można, że spełniony został warunek uprzedniego wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g. skargę na uchwałę lub zarządzenie podjęte przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym we-zwaniu do usunięcia naruszenia prawa - wnieść każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone daną uchwałą lub zarządzeniem. Dla skuteczności skargi wniesionej na podstawie tego przepisu konieczne jest wykazanie naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego już w momencie podjęcia uchwały na sytuację skarżącego. W wyroku z dnia 3 września 2004 r. (sygn. akt OSK 476/04) Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że w przeciwieństwie do postępowania prowadzonego na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego, w którym stroną może być każdy, czyjego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy postępowanie, stroną w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. Tylko więc takie naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia kwestionowanym aktem może doprowadzić do uwzględnienia skargi, które ma charakter aktualny, a ponadto jest naruszeniem zindywidualizowanym, wymierzonym w realne i zdadne do wskazania dobra prawne, z których korzysta sam skarżący; powinno być tego rodzaju, aby można było stwierdzić, że bezpośrednio wyzuwa skarżącego z przysługujących mu praw albo ogranicza go w sposobach czynienia użytku z dotychczas przysługującego uprawnienia (por. wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1033/07).

Zatem, zadaniem Sądu

w niniejszej sprawie było zbadanie, czy interes prawny lub uprawnienie skarżącej spółki zostało naruszone zaskarżoną uchwałą w przedstawiony sposób. Istotne jest przy tym, że pojęcie "interes prawny" i "uprawnienie" - nie zostało normatywnie dookreślone. W orzecznictwie i doktrynie ugruntowany jest jednak pogląd, który skład orzekający w niniejszej sprawie podziela, że kryterium "interesu prawnego" w postępowaniu administracyjnym czy w sprawie sądowoadministracyjnej rozumieć należy w ten sposób, że akt organu administracji musi dotyczyć interesu własnego, indywidualnego i wynikającego z konkretnego przepisu prawa. Skarga wniesiona bowiem w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis*. Oznacza to tyle, że do jej wniesienia nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonego aktu z zakresu administracji publicznej, ani sam stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, ani też działania w tzw. interesie publicznym (por. wyrok NSA z dnia 1 marca 2005 r., sygn. akt OSK 1437/2004, Wokanda 2005, Nr 7-8, str. 69). Skoro zatem w myśl art. 101 ust. 1 u.s.g. skarżącym może być każdy kto wykaze, że zaskarżona uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienie, to oznacza to tyle, że skarżący musi wykazać, iż w konkretnym przypadku istnieje pomiędzy jego własną "prawnie gwarantowaną" (a nie wyłącznie faktyczną) sytuacją, a zaskarżoną uchwałą, związek polegający na tym, że akt ten narusza, czyli pozbawia lub ogranicza właśnie jego interes prawny lub uprawnienie. Podobne stanowisko prezentowane jest w literaturze, gdzie przyjmuje się, że stwierdzenie istnienia interesu prawnego sprowadza się do ustalenia prawdopodobnego związku o charakterze materialno-prawnym między obowiązującą normą prawa administracyjnego materialnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającego na tym, iż akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie prawa materialnego (por. A. Kisielewicz – "Skarga na akt organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym w świetle orzecznictwa sądowego", Samorząd Terytorialny z 2003r., Nr 10). W niniejszej sprawie strona skarżąca obowiązana była zatem wykazać, że w wyniku podjętej uchwały doszło do naruszenia jej interesu prawnego albo uprawnienia, polegającego na istnieniu związku między zawartym w kwestionowanej uchwale unormowaniem a ich własną, indywidualną sytuacją prawną, wynikającą z prawa materialnego.

W ocenie sądu, w świetle zebranego w sprawie materiału dowodowego skarżąca wykazała, że kwestionowana uchwała narusza jej prawem chroniony interes. Już bowiem w momencie podjęcia negatywnie wpłynęła na sytuację prawną spółki zawężając możliwość wykorzystania nieruchomości, do której przysługuje jej prawo zgodnie z planowanym przez nią przeznaczeniem, czemu skarżąca, będzie musiała się podporządkować. Niniejsza uchwała ograniczyła zatem możliwość korzystania przez stronę z nieruchomości indywidualnie w sposób, w który spółka zamierzała ją wykorzystać.

Pozytywne ustalenie tej kwestii otwiera drogę do kontroli legalności zaskarżonej uchwały w zakresie interesu prawnego skarżącej, a zatem oceny czy nie zostały naruszone przepisy dotyczące zasad i procedury uchwalania planu miejscowego oraz czy gmina nie przekroczyła tzw. zasad władztwa planistycznego. Obowiązek uwzględniania skargi powstaje wówczas, kiedy naruszenie interesu prawnego związane jest z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego.

Dokonując w zakresie interesu prawnego skarżącej oceny zgodności z prawem za-skarżonej uchwały, sąd uznał, że podjętym przez Radę Miejską Wrocławia unormowaniom (w większości) nie można zarzucić wadliwości przesądzającej o konieczności stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Wskazać bowiem należy, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie (i zmiana) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Przepisy u.p.z.p. umożliwiają gminie realizację prawa władczego rozstrzygnięcia o przeznaczeniu terenu pod określone funkcje, z czym powiązane jest legalne prawo do ingerencji w sferę wykonywania prawa własności innych podmiotów (tzw. władztwo planistyczne). Realizując te uprawnienia gmina działa w granicach przysługującego jej uznania. Należy mieć przy tym na uwadze, że prawo własności nie jest prawem nieograniczonym. Zgodnie z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 140 k.c. ograniczenia takiego prawa można dokonać, ale jedynie w drodze ustawy, a taką niewątpliwie jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wyznacza ona granice władania rzeczą przez właściciela (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 378/13). Ponadto, należy zważyć, że w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego należy uwzględniać takie elementy jak: wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury; walory architektoniczne i krajobrazowe; wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych; wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób

niepełnosprawnych; walory ekonomiczne przestrzeni; prawo własności; potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa; potrzeby interesu publicznego; potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych. Stąd oczywistym jest, że w toku procedury planistycznej ujawniają się często sprzeczne ze sobą interesy różnych podmiotów. Co jednak istotne - wprowadzenie niniejszej uchwały nie uniemożliwia realizacji na terenie objętym skargą zabudowy mieszkaniowej. Zaakcentować przy tym należy, że realizując zadanie własne gminy, jakim jest kształtowanie zabudowy, mające na celu zapewnienie tak ważnych aspektów życia społecznego jak m.in.: ład przestrzenny, interes publiczny, bezpieczeństwo ludzi i mienia, rozwój infrastruktury, ochronę środowiska i dziedzictwa kulturowego, organ nie może kierować się wyłącznie tym, aby planowana przez władającego nieruchomości inwestycja przyniosła mu wymierne i oczekiwane przez niego korzyści. Prawo własności owszem podlega uwzględnieniu w toku procedury planistycznej, ale wiąże się to z jednoczesnym obowiązkiem uwzględnienia również wskazanych kwestii. Naruszenie postanowieniami planu zagospodarowania przestrzennego prawa własności nie polega na tym, że uchwalony plan zagospodarowania przestrzennego dokonuje zaboru czegokolwiek z nieruchomości właściciela, lecz na tym, że sprzecznie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego wpływa na ukształtowanie sposobu wykonywania prawa własności. Zdaniem sądu w realiach niniejszej sprawy, taka sytuacja nie zachodzi. Podjęte bowiem przez Radę Miejską Wrocławia działania choć naruszają w sposób bezpośredni interes prawny skarżącej to jednak mieszczą się w granicach określonych przysługującym gminie władztwem planistycznym. Nie stanowią bowiem nieuzasadnionego względami interesu publicznego ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, jak też nie można uznać, że naruszają przysługujące skarżącemu uprawnienia ponad potrzebę wynikającą z racjonalnych zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Stąd skarga w części zasługuje na uwzględnienie.

Jak wynika z dołączonych przez stronę przeciwną dokumentów (vide załącznik mapowy w aktach sądowych) działka gruntu, której właścicielem jest strona skarżąca, znajdują się w całości na terenie planu określonym w uchwale jako 1MN (§ 16) i 5 MW (§ 20). W § 16 zdecydowano, że dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1 MN ustala się przeznaczenie zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, usługi I, z zastrzeżeniem ust. 2; zieleń parkowa; skwery; place zabaw; obiekty parkowania; drogi wewnętrzne. W ustępie 3 omawianego paragrafu wskazano, że w wydzieleniu wewnętrznym (A) dopuszcza się wyłącznie zieleń parkową, skwery i place zabaw. Dalej stosownie do p. 4 przywołanego paragrafu na terenie, o którym mowa w ust. 1 obowiązują następujące ustalenia, dotyczące systemu transportowego 1) dojazd do terenu dopuszcza się wyłącznie od terenu 1 KDW. Natomiast odnośnie do terenu określonego jako 5MW "na terenie, o którym mowa w ust. 1 dojazd do terenu dopuszcza się wyłącznie od terenu 1KDW oraz od alei Dębowej (§ 20 ust. 3 pkt 1)". Nadto na tym terenie nie dopuszcza się parkingów samodzielnych jednopoziomowych naziemnych i parkingów samodzielnych wielopoziomowych (§ 20 ust. 3 pkt 3).

Omamiając kwestię infrastruktury należy dalej powiedzieć, że istotnym (zdaniem sądu) unormowaniem, na które zwraca uwagę strona skarżąca, jest § 22, stosownie do którego uchwalono, że dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1KDW ustala się przeznaczenie 1) drogi wewnętrzne; 2) obiekty infrastruktury technicznej. W ustępie 2 tego paragrafu napisano zaś, że na terenie, o którym mowa w ust. 1 obowiązują (między innymi) następujące ustalenia, dotyczące zagospodarowania terenu 1) obowiązuje droga wewnętrzna; 2) obowiązuje ogólny dostęp. Omawiając konkretne zarzuty strony skarżącej, dotyczące określonych uregulowań zawartych w skardze należy powtórzyć, że skarżąca kwestionuje unormowania dotyczące nieprzekraczalnej linii zabudowy, jako niezgodne z zarządzeniem Prezydenta Wrocławia z 14 października 2014 r. (nr 12216/14). Istotnie w tym akcie prezydent uwzględnił wniosek strony w zakresie "możliwości wysunięcia poza obowiązującą linię zabudowy takich elementów jak: pilastry, balkony, okapy". Odnośnie do tego zarzutu (zadaniem sądu) należy wskazać, iż trafnie strona przeciwna podnosi, że omawiane unormowanie zostało ujęte w części wstępnej kwestionowanej uchwały (vide rozdział 1 planu "ustalenia ogólne". W § 2 ust. 2, w którym wskazano, co oznaczają określenia stosowane w uchwale (między innymi) zdefiniowano "nieprzekraczalną linię zabudowy - jako "linię ograniczającą fragment terenu, na wyłącznie którym dopuszcza się budynki oraz określone w ustaleniach planu budowlę; linia ta nie dotyczy części obiektów budowlanych znajdujących się w całości pod poziomem terenu, balkonów, wykuszy, logii, gzymsów, okapów, pilastrów, zadaszeń nad wejściami do budynków, elementów odwodnienia, elementów wystroju elewacji, schodów prowadzących do budynków, pochylni i innych podobnych elementów budynków, których zasięg może być ograniczony w ustaleniach planu;"

Kolejnym zarzutem skargi jest brak podstawy prawnej do zawarcia w akcie "wydzielenia wewnętrznego", zmieniającego przeznaczenie terenu. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i przepisy wykonawcze do tej ustawy nie definiują pojęcia wewnętrznych wydzieleni w planie zagospodarowania przestrzennego, niemniej jednak wobec treści art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia nakazujących rozgraniczyć w planie tereny o różnym przeznaczeniu, stwierdzenia wymaga, że wewnętrzne wydzielenie w ramach określonego przeznaczenia może dotyczyć tylko tego samego przeznaczenia. Tym samym wprowadzone w planie wewnętrzne wydzielenie wyodrębniające w ramach określonego obszaru wyznaczonego liniami rozgraniczającymi innego przeznaczenia podstawowego oznaczone samodzielny symbolem, stanowi odrębne przeznaczenie. Jednakże w kontrolowanej uchwale (zdaniem sądu), nie doszło do zmiany przeznaczenia terenu w wydzieleniu wewnętrznym "A". Analiza treści uchwały wskazuje wprost, że dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1 MN ustala się przeznaczenie zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, usługi (...); zieleń parkowa; skwery; place zabaw; obiekty parkowania; drogi wewnętrzne. W ustępie 3 omawianego paragrafu wskazano, że w wydzieleniu wewnętrznym (A) dopuszcza się wyłącznie zieleń parkową, skwery i place zabaw. Zdaniem sądu analiza tych unormowań wskazuje, że w wydzieleniu wewnętrznym ograniczono jedynie możliwość wykorzystania terenu, w stosunku do przeznaczenia terenu jako całości, a nie zmieniono tego wykorzystania. Wskazano tym samym, że zabudowa mieszkaniowa ma być sytuowana na terenie objętym symbolem 1MN, poza terenem wydzielenia "A", gdzie ma być zieleń towarzysząca. Dodatkowo można wskazać, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2007 r. sygn. akt II OSK 909/07 (Lex nr 460519) przyjął, iż "nie można racjonalnie założyć, że każda czynność organu gminy podejmowana w ramach przyznanego jej władztwa planistycznego wymaga konkretnego przepisu upoważniającego. Przyjęcie takiego poglądu oznaczałoby przekreślenie istoty władztwa, u podstaw, którego leży samodzielne decydowanie o przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania określonych obszarów".

Nie podzielił sąd zarzutu strony odnośnie do zbyt dużego, narzuconego unormowaniami planu terenu pow. biologicznie czynnego (§ 16 ust. 10). Wprawdzie istotnie w przywołanym rozporządzeniu ilość tę określono na mniejszą, ale uszło uwadze strony, że w toku procedowania planu Prezydent Wrocławia podjął jeszcze inne zarządzenie, i tak w kwestii terenu biologicznie czynnego w zarządzeniu z dnia 5 maja 2015 r. (k. 185 i n. akt planistycznych) organ wykonawczy w § 4 ust. 6 nie uwzględnił wniosku skarżącej spółki w zakresie (między innymi) a) wykreślenia zapisu dla terenu MN 1 wydzielenie wewnętrzne "A"; f) zmniejszenia minimalnej pow. terenu biologicznie czynnego na terenie 1 MN z 40 na 30 %. Nie ma racji skarżący, że na terenie 1MN plan nie dopuszcza przeznaczenia terenu na cele parkingowe. W § 16 normodawca gminny wyraźnie stanowi, że dla tego terenu ustala się (między innymi) przeznaczenie (p 6) obiekty do parkowania, zaś stosownie do p. 4 ust. 2) obowiązują miejsca postojowe dla samochodów osobowych, towarzyszące kategorii przeznaczenia terenu zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna co najmniej w liczbie ustalonej zgodnie ze wskaźnikiem 2 miejsca postojowe na 1 mieszkanie.... 3) "miejsca postojowe (...) należy usytuować na terenie i na działce budowlanej, na których usytuowany jest obiekt, któremu te miejsca towarzyszą". Z kolei wedle § 4 planu (zawartego w części wstępnej uchwały - ustalenia ogólne) wyznaczono jako odrębne kategorie przeznaczenia terenu (p. 20) obiekty do parkowania. Nie podziela także sąd zarzutu nadmiernego ograniczenia własności strony poprzez zapis § 16 ust. 3 pkt 4 w zakresie dopuszczenia w terenie jedynie zabudowy wolnostojącej lub bliźniaczej (z wyłączeniem zabudowy szeregowej). Zdaniem sądu takie obostrzenie jest dopuszczalne w ramach władztwa planistycznego gminy i nie narusza w sposób nieproporcjonalny prawa własności strony do terenu. Strona przeciwna wyjaśniła, że planowanie na tym terenie ma na celu przywrócenie mu historycznego sposobu zabudowy. Sądowi wiadomym jest, że na terenie Krzyki-Borek we Wrocławiu w okresie przed drugą wojną światową i wcześniej były budowane reprezentacyjne posiadłości willowe, z dużym terenem zielonym, o charakterze rezydencjalnym. Zaburza ten układ urbanistyczny (między innymi) zabudowa szeregowa z lat 60 tych ubiegłego wieku, ale obecne dążenie do maksymalnego zachowania dawnego charakteru tej części Wrocławia należy uznać za słuszne.

Podkreślenia wymaga, że władztwo planistyczne stanowi kompetencję gminy do samodzielnego i zgodnego z jej interesami kształtowania polityki przestrzennej. Obejmuje ono samodzielne ustalenie przeznaczenia terenów, oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy (art. 3 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 ustawy planistycznej). W zakres władztwa planistycznego wchodzi również, z mocy art. 6 ust. 1 ustawy planistycznej, ustalenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości. Przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu stanowiącego cudzą własność, na określony cel i wskazanie w tym planie warunków i sposobu

zagospodarowania nawet jeżeli przeznaczenie i sposób zagospodarowania pozostaje w sprzeczności z zamierzeniami dotychczasowymi i przyszłymi właściciela, nie musi stanowić przekroczenia granic władztwa planistycznego. Celowość natomiast tego przeznaczenia i ocena, czy jest ono optymalne pozostają poza zakresem kognicji sądu. Sądowa kontrola władztwa planistycznego nie może dotyczyć badania racjonalności przyjętych rozwiązań planistycznych. Ogranicza się bowiem wyłącznie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał. Koncepcja władztwa planistycznego zakłada więc nie tylko samodzielność gminy, ale i możliwość ingerencji w prawa prywatne (w granicach określonych prawem). Oznacza zatem, że zainteresowane podmioty (w tym właściciele nieruchomości położonych w granicach planu) nie mogą oczekiwać, że rada gminy nie będzie korzystała z przysługujących jej uprawnień w ramach władztwa z powodu niezgodności ustaleń planu z żądaniami właścicieli nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem lub w bezpośrednim sąsiedztwie (Z. Niewiadomski "Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz", Warszawa 2006, s. 197 - 198, wyrok NSA z dnia 26 lutego 2008 r. sygn. akt II OSK 1765/07, wyrok WSA w Lublinie z dnia 2 października 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 342/08, oba dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych - CBOSA). Jak wynika z treści skargi i pism procesowych taka sytuacja ingerencji gminy w prawo własności skarżącej spółki wystąpiła w sprawie niniejszej. Zdaniem sądu ingerencja ta, mimo że (zdaniem skarżącej) niekorzystna dla niej, nie przekracza jednak granic władztwa planistycznego, stąd też zarzut naruszenia art. 140 kodeksu cywilnego i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, należy uznać za niezasadny. Uzasadniając to stanowisko trzeba podkreślić, że proces uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego zawsze wiąże się z koniecznością ingerencji w istniejące na terenie objętym planem prawa podmiotów prywatnych, a tym samym prowadzi do ujawnienia sprzecznych interesów pomiędzy wspólnotą samorządową, a podmiotami mającymi prawo do terenu objętego planem. Sprzeczności te dotyczą zwłaszcza sposobu wykonywania uprawnień właścicielskich do gruntu (w szczególności prawa do zagospodarowania i zabudowy). Po drugie, prawo własności jest wprawdzie najsilniejszym prawem podmiotowym korzystającym z najszerzych gwarancji ustawowych i ponadustawowych, ale wszystkie przepisy ustanawiające te gwarancje nie kształtują prawa własności jako absolutnego i nieograniczonego. Stanowisko to wynika wprost z obowiązującego systemu prawnego i znajduje wyraz w bogatym orzecznictwie sądów administracyjnych (tak m.in. NSA w wyroku z 7 grudnia 2010 r., II OSK 2013/10, CBOSA). Jakkolwiek prawo własności jest w RP chronione konstytucyjnie (art. 21 ust. 1), ochronę taką przewiduje również art. 6 ust. 1 ratyfikowanej przez Polskę w 1993 r. Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, to prawo to nie jest prawem bezwzględnym. Doznaje w określonych sytuacjach ograniczeń. Dopuszcza je Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 stanowiąc, że własność może być ograniczona, pod warunkiem, że na-stąpi to 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 pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do tych celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia przy czym ograniczenia te winny być dokonane wyłącznie w formie przepisów ustawowych. W niniejszej sprawie ograniczenie takie, co podkreślono już wyżej, wynika z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na mocy przepisów tej ustawy organy gminy zostały upoważnione do ingerencji w prawo własności innych podmiotów, w celu ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy. Organy planistyczne uchwalając plan nie naruszają więc norm ogólnych regulujących prawo własności, choć oczywiście ingerują w samo prawo własności i w interesy prawne właścicieli. Ingerencja ta jest jednak dozwolona na gruncie obowiązujących przepisów, jeśli nie godzi w istotę prawa własności. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że do naruszenia istoty prawa własności dochodzi w sytuacji, gdy niemożliwe stanie się wykonywanie wszystkich uprawnień składających się na możliwość korzystania z rzeczy albo wszystkich uprawnień składających się na możliwość rozporządzania rzeczą albo wszystkich uprawnień składających się na możliwość korzystania z rzeczy i rozporządzania nią (por.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1999 r., SK 9/98, publ. OTK z 1999 r. Nr 4, poz. 78, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, publ. OTK z 1999, Nr 1, poz. 2). Pozbawienie właściciela części - nawet znacznej - atrybutów korzystania lub (i) rozporządzania rzeczą - nie musi oznaczać ingerencji w istotę jego prawa własności. Nie jest zatem wykluczona sytuacja, w której nawet wyłączenie możliwości zabudowania nieruchomości i zagospodarowania jej przestrzeni, nie będzie oznaczało naruszenia istoty prawa własności.

Przechodząc dalej do zarzutów strony skarżącej trzeba wskazać, że w całości sąd uznał za niezasadną skargę dotyczącą unormowań zawartych w § 17 uchwały, bowiem dotyczy terenu 2 MN. Teren ten w całości znajduje

się poza działką 115, należąca do skarżącej (vide mapa k. 59 akt sądowych), zatem unormowania w tamtym zakresie nie dotyczą interesu prawnego strony skarżącej.

Dalej należy powiedzieć, że w punkcie 13 § 2 zdefiniowano (na potrzeby uchwały) pojęcie willi miejskiej i wskazano, że jest to budynek mieszkalny wielorodzinny wolno stojący z jedną klatką schodową, o powierzchni zabudowy nie większej niż 300 m², liczbie kondygnacji naziemnych nie większej niż 3, odznaczający się wysokim poziomem rozwiązań architektonicznych całej bryły. Organ wskazał (o czym była mowa wcześniej) z jakiej przyczyny uznał na tym terenie za najwłaściwsze eleganckie, mające charakter willowy budownictwo i także w tym zakresie sąd podtrzymuje dotychczasowe rozważania w zakresie nie przekroczenia władztwa planistycznego gminy, także odnośnie do tego unormowania.

Nie ma racji strona skarżąca wskazując, (w kolejnym zarzucie), że w skarżonej uchwale nie określono (wbrew normatywnemu obowiązкови) ilości miejsc, przeznaczonych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Takie unormowanie znajduje się w § 13 rozdziału drugiego uchwały, dotyczącego ustaleń dla całego obszaru objętego planem.

Nietrafnie również skarga zarzuca, iż uchwała nie dopuszcza przeznaczenia nieruchomości na potrzeby parkingowe dla przyszłych mieszkańców. Wcześniej sąd wskazał, że dla terenów objętych planem uwzględniono miejsca postojowe dla samochodów (Vide np. § 16 ust. 4 p.3 i § 20 ust. 3 pkt 2). Natomiast istotnie organ uchwałodawczy gminy nie dopuścił parkingów wielopoziomowych (§ 20 ust. 3 pkt 3). W tym zakresie należy podtrzymać dotychczasowe szerokie rozważania w zakresie samodzielności gminy w kształtowaniu ładu przestrzennego i uprawnienia do rezygnacji w terenie obiektów, które zaburzają ład przestrzenny w terenie.

Odnośnie do udziału powierzchni zabudowy w powierzchni działki budowlanej, na terenie objętym unormowaniem § 20 uchwały ("nie może być większy niż 20 %") trzeba także powrócić do zarządzenia prezydenta z 5 maja 2015 r., w którym w p.6 § 4 pod literą m) odniesiono się do wniosku skarżącej spółki w tym przedmiocie i postanowiono tego wniosku nie uwzględnąć.

Jeśli chodzi o zarzuty strony skarżącej dotyczące naruszenia przez organ gminy trybu i zasad sporządzania planu, to także i w tym zakresie sąd nie znalazł podstaw do ich uwzględnienia. Wprawdzie istotnie w początkowej fazie postępowania strona przeciwna przedłożyła sądowi nie wszystkie dokumenty, na co zwracała uwagę skarżąca, ale (zdaniem sądu) złożone w toku postępowania kolejne dokumenty (tak o charakterze publicznym jak i oświadczenia prywatne) wskazują na zachowanie trybu i zasad uchwalania planu. Nadto trzeba wskazać, że aktywność strony w toku postępowania planistycznego wskazuje na to, że była ona świadoma kolejnych etapów prac planistycznych i na każdym etapie brała w nich czynny udział.

Jeśli chodzi o kolejny, sformułowany w toku postępowania zarzut odnośnie do wadliwie sporządzonej analizy skutków finansowych planu, to należy tu zwrócić uwagę na stanowisko NSA wyrażone w wyroku z dnia 23 stycznia 2013 r. (II OSK 2348/12 CBOSA), w którym wyrażono pogląd, który sąd w niniejszym składzie całkowicie podziela, że "kwestia wadliwości sporządzonej prognozy skutków finansowych, odnośnie wymagań dotyczących takiej prognozy to także nie może ona razić dowolnością, w przeciwnym razie przepis art. 17 pkt 5 u.p.z.p. byłby zbędny. Zauważyć należy, że prognoza skutków finansowych nie jest załącznikiem do projektu planu wykładanym do publicznego wglądu i dyskusji, a przedkładana jest radzie gminy przy zwracaniu się o uchwalenie danego planu. Pełni ona funkcję analizy ekonomicznej, która powinna być rzetelnie sporządzona i musi uwzględniać skutki jakie powstaną w wyniku zastosowania dyspozycji min. art. 36 u.p.z.p. Zakres prognozy określa § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz.1587). Rada gminy powinna mieć świadomość uchwalając plan miejscowy o jego finansowych skutkach i powinna być to rzetelna informacja ekonomiczna. Jednakże stawiając zarzut istotnego naruszenia trybu sporządzania planu poprzez błędna zawartość prognozy skutków finansowych trzeba by wykazać, iż taka prognoza doprowadziła do uchwalenia planu a gdyby była rzetelna analiza ekonomiczna do uchwalenia planu by nie doszło". Jest to sytuacja wyjątkowa i na pewno nie ma miejsca w niniejszym postępowaniu.

Zasadny natomiast okazał się, zdaniem sądu, zarzut naruszenia prawa w zakresie unormowań dotyczących wyodrębnienia na terenie objętym planem drogi wewnętrznej (IKDW). Sąd zwraca uwagę, że w świetle art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Równocześnie w rozporządzeniu Ministra

Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r., w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587), sprecyzowano, że (§ 4) ust. 9) ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego. Analiza części tekstowej planu wskazuje, że w § 2 uchwały definiującym co oznaczają określenia zastosowane w uchwale w p. 6 napisano, że "ogólny dostęp - (to przyp. sądu) dostęp bez żadnych ograniczeń, w tym podmiotowych, organizacyjnych, finansowych i czasowych". W tym kontekście należy dalej przytoczyć treść (wyeliminowanego z obrotu w całości wyrokiem) § 22 kwestionowanej uchwały, który stanowi, 1. że dla terenu oznaczonego na rysunku planu 1 KDW ustala się przeznaczenie 1) drogi wewnętrzne; 2) obiekty infrastruktury technicznej. 2 na terenie, o którym mowa w ust. 1 obowiązują następujące ustalenia, dotyczące zagospodarowania terenu 10 obowiązuje droga wewnętrzna; 2) obowiązuje ogólny dostęp; 3) szerokość drogi wewnętrznej w liniach rozgraniczających zgodnie z rysunkiem planu, przy czym w miejscu wskazanym na rysunku planu obowiązuje szerokość w liniach rozgraniczających 12 m; 4) obowiązują szpalery drzew na odcinkach wskazanych na rysunku planu. Zdaniem sądu takie unormowanie nie zachowuje zasady proporcjonalności, a nadto pozostaje w sprzeczności z przepisami dotyczącymi ochrony własności (art. 64 ust. 1 i 3 konstytucji i art. 140 k.c.) Jeśli, jak pisze strona przeciwna, wytyczenie tej drogi zostało podyktowane (może i słuszną) koncepcją odtworzenia pierwotnego na tym terenie układu komunikacyjnego, to sama analiza rysunku planu wskazuje, że taka możliwość istniała by w przypadku wytyczenia na tym terenie drogi publicznej, ogólnodostępnej. Zastosowanie przez planistę rozwiązanie stanowi w istocie niedopuszczalny "wybieg" zmierzający do wprowadzenia do planu drogi publicznej na terenie prywatnym, co nie może skorzystać z ochrony sądowej. Tłumaczenie o "miękkim zapisie" nie daje się (w świetle wskazanych unormowań planu, stanowiącego -jak wiadomo - prawo miejscowe nie daje się obronić. W konsekwencji musiały zostać także wyeliminowane zapisy planu dotyczące ograniczenia dostępu do działki jedynie z tej drogi. Oczywiście całość działań sądu musi być ograniczona jedynie do ternu objętego działką 115, bowiem tylko w tym zakresie sąd mógł orzekać w trybie art. 101 ustawy samorządowej.

Reasumując, na podstawie art. 147 § 1 i 151 ppsa, należało orzec jak na wstępie.