



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 października 2016 r.

Poz. 4709

WYROK NR II SA/WR 107/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 kwietnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

Protokolant

z-ca Kierownika Sekretariatu Kinga Jeziarska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 kwietnia 2016r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Polkowicach

z dnia 21 września 2015 r. nr VI/99/15

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego na działkach nr 178/1, 124 i 125 w obrębie Trzebcz, w gminie Polkowice

- I. stwierdza nieważność § 12 ust. 14 we fragmencie „(...) nie więcej niż jednego (...)” oraz § 12 ust. 15 we fragmencie „(...) jednego(...)” zaskarżonej uchwały;**
- II. zasądza od Gminy Polkowice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski działając jako organ nadzoru, wniósł skargę na § 12 ust. 14 we fragmencie „nie więcej niż jednego” oraz § 12 ust. 15 we fragmencie „jednego” uchwały Rady Miejskiej w Polkowicach nr VI/99/15 z dnia 21 września 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego, na działkach nr 178/1, nr 124, nr 125 w obrębie Trzebocz w gminie Polkowice. Kwestionując uchwałę w opisanej wyżej części, organ nadzoru zarzucił jej naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9, art. 1 ust. 2 pkt 7 oraz art. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r. poz. 199 ze zm. – dalej u.p.z.p) wnosząc o stwierdzenie nieważności § 12 ust. 14 i ust. 15 we wskazanej wyżej części oraz o zasądzenie kosztów postępowania sądowego.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wyjaśnił, że zaskarżone postanowienia uchwały dotyczą terenów „MN”, przewidzianych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (przeznaczenie uzupełniające: zieleń – w tym w ogródkach przydomowych – i obiekty małej architektury; urządzenia sportowe i rekreacyjne; miejsca parkingowe i dla pojazdów samochodowych w formie określonej w dalszych ustaleniach planu), dla których Rada Miejska wprowadziła ograniczenie dopuszczające lokalizowanie, na każdej działce budowlanej, nie więcej niż jednego budynku o funkcji mieszkaniowej oraz jednego budynku będącego garażem. Zdaniem organu nadzoru, uregulowania objęte skargą stanowią przejaw zbyt głębokiej ingerencji w prawo własności – nie znajdującej oparcia we władztwie planistycznym gminy. Ograniczenia w prawie własności, wprowadzone w ramach tego władztwa, muszą pozostawać w odpowiedniej proporcji dla realizacji celów racjonalnej gospodarki przestrzennej. W ocenie Wojewody, w niniejszej sprawie brak wyraźnych podstaw prawnych dających Radzie Miejskiej możliwość jakiegokolwiek ograniczania możliwości lokalizowania na działce budowlanej liczby budynków o określonej funkcji. Podstawy takiej nie stwarza w szczególności art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. Ograniczenie zabudowy wprowadzone na podstawie tego przepisu, powinno być uzasadnione szczegółowymi, konkretnymi okolicznościami danej sprawy. W badanej sprawie takich okoliczności nie wykazano. Skarżący zaznaczył przy tym, że w postępowaniu nadzorczym, organ gminy uzasadniał wskazane wyżej ograniczenia zabudowy tym, że wprowadzono je na terenach stanowiących własność Gminy a ich celem jest hamowanie nadmiernego zagęszczenia zabudowy. W ocenie organu nadzoru, argumentacji tej nie można podzielić w kontekście oceny legalności aktu. Po pierwsze, stan prawny nieruchomości może ulec zmianie – na co wskazuje dokumentacja planistyczna w której zawarte jest stwierdzenie o perspektywie zbywania nieruchomości (por. prognoza skutków finansowych). Nieruchomości komunalne mogą być również przedmiotem użytkowania wieczystego. W takich sytuacjach aktualne stają się zatem zastrzeżenia o ograniczeniu własności potencjalnych nabywców nieruchomości gminnych lub też, potencjalnych użytkowników wieczystych tych nieruchomości.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu podkreślono, że tereny na których dopuszczono w planie miejscowym lokalizację budynków stanowią własność Gminy Polkowice. Zatem w przypadku niniejszego planu określone zasady zagospodarowania i kształtowania zabudowy nie odnoszą się do gruntów prywatnych. Strona przeciwna podniosła dalej, że w planie miejscowym, wprowadzono szereg zasad, parametrów i wskaźników zabudowy zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Uważa jednak, że prawodawca dopuścił również możliwość (a w ustawie wręcz zobowiązał), do określenia w planie innych – niż sprecyzowane w przywołanym przepisie – wskaźników zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu. Ponadto, zgodnie z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 u.p.z.p., rada gminy ma prawo do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej. Z tego też względu, w planie miejscowym ustalono wszystkie wymienione z nazwy (i wymagane), parametry oraz wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Zawarto także inne regulacje służące kreowaniu ładu przestrzennego, w tym zapisy § 12 ust. 14 i ust. 15. Umieszczenie w tych przepisach regulacji kwestionowanych w skardze, wynika z potrzeby zachowania ładu przestrzennego i standardów jakości przestrzeni, dotyczących ilości i gęstości zabudowy oraz standardów zamieszkiwania. Stanowią one zatem wypełnienie ustawowego wymogu określenia zasad kształtowania ładu przestrzennego i jednocześnie wymogu określenia innych – nienazwanych przez ustawodawcę wskaźników. Strona przeciwna uważa, że wprowadzenie ograniczenia liczby budynków na działce stanowi ingerencję w prawo własności, jednak dopuszczalną przepisami ustawy. Podobne jak ustalenia dotyczące wskaźników urbanistycznych. W obu przypadkach, zapisy te mogą prowadzić do konieczności podziału działki przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. Ograniczenie liczby budynków dodatkowo może powodować też zahamowanie nadmiernego zagęszczenia zabudowy. Nadto pozwala ono na dość precyzyjne – i na wyraźne życzenie gminy na jej gruntach – szacowanie docelowej intensywności zabudowy, co oznaczać będzie duże ułatwienie w racjonalnym prowadzeniu gospodarki komunalnej – w tym w szczególności w sferze zapewnienia zapotrzebowania w wodę, gospodarki odpadami czy też przepustowości układu komunikacyjnego. Dodano nadto, że wprowadzenie pa-

ramentu minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowanych bez ograniczenia liczby budynków na tych działkach, nie prowadziłyby do korzystnego, zgodnego z lokalnymi uwarunkowaniami i założeniami projektowymi kształtowania przestrzeni.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 1 § 1 oraz § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1647 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola, o której mowa powyżej, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie zaś do 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 ze zm. – dalej u.p.p.s.a.), kontrola działalności administracji publicznej wykonywana przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego, jak również inne niż określone w pkt 5 akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 6 u.p.p.s.a.).

Wojewoda Dolnośląski, działający jako organ nadzoru, zaskarżył w części, uchwałę Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 21 września 2015 r., nr VI/99/15 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego na działkach nr 178/1, nr 124, nr 125, w obrębie Trzebocz w gminie Polkowice, wnosząc o wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonych fragmentów uchwały.

Poniesione w tym aspekcie zarzuty skargi okazały się uzasadnione. Analiza części tekstowej planu wskazuje bowiem, że prawodawca gminny zbyt głęboko ingerował w prawo własności nieruchomości objętych postanowieniami zaskarżonego planu miejscowego. W § 12 uchwały, określającym szczególne warunki zagospodarowania terenów oznaczonych symbolem „MN” przeznaczonych dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, ustalono między innymi – w zakresie mieszkalnictwa - że na każdej działce budowlanej dopuszcza się lokalizowanie nie więcej niż jednego budynku o funkcji mieszkaniowej (§12 ust.14) oraz, że na działce budowlanej dopuszcza się lokalizowanie jednego budynku będącego garażem (§ 12 ust. 15).

Oceniając legalność przedstawionych wyżej zapisów Sąd miał na uwadze, że zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p.z.p. ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami prawa, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 140 k.c.). Z tej racji nie budzi wątpliwości, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może wkraczać w sferę prawa własności, wprowadzając nie tylko możliwość ale i zakaz zabudowy nieruchomości lub też, ograniczając to uprawnienie w tym zakresie. Z kolei w art. 3 ust. 1 ww. ustawy gminie przyznane zostało tzw. władztwo planistyczne, wyrażające się w prawie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej. Prawo to nie może być jednak nadużywane a jego granice wyznacza art. 7 Konstytucji RP według którego, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Gmina może zatem samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania 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. Samodzielność gminy w tejże materii nie może także niweczyć praw indywidualnych. Przepis art. 1 ust. 2 u.p.z.p. nakazuje bowiem, aby w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględniano nie tylko wymagania ład przestrzennego i potrzeby interesu publicznego, ale również, aby respektowano prawo własności. W świetle art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w państwie demokratycznym wymóg istnienia konieczności wprowadzenia ograniczenia (np. ograniczeń w wykonywaniu prawa własności) odpowiadać musi zasadzie proporcjonalności. 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. Takie stanowisko prezentowane jest także przez Naczelny Sąd Administracyjny, który wskazuje: „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 przyjęto w uchwale planistycznej.” (por. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2012r., sygn. akt II OSK 232/12 publ.www.orzeczenia.gov.pl).

Odnosząc powyższe uwagi do rozpoznawanej sprawy należy zgodzić się z Wojewodą, że zaskarżone przez niego przepisy uchwały wprowadzają ograniczenie prawa do zabudowy, które ingeruje w sposób nieuprawniony w uprawnienia właścicielskie podmiotów będących adresatami kwestionowanych uregulowań. Sąd podziela stanowisko, że w niniejszej sprawie nie wskazano usprawiedliwionych podstaw dla przyjęcia, że spełnione zostały przesłanki konstytucyjne uprawniające Gminę do wprowadzenia ograniczenia w prawie zabudowy działki przez posadowienie na niej jednego budynku mieszkalnego i jednego budynku niemieszkalnego – określonego rodzajowo jako garaż. Skład orzekający w niniejszej sprawie, podziela prezentowane już przez tut. Sąd stanowisko, że podstawy do wprowadzenia tego rodzaju ograniczeń nie stwarza przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., który nakazuje obowiązkowo określać w planie miejscowym (między innymi), szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu - w tym zakaz zabudowy. Jeśli zatem, organ gminy dojdzie do przekonania, że w uchwalonym planie zagospodarowania przestrzennego należy ograniczyć możliwość zabudowy działki, to musi to uzasadnić szczegółowymi, wynikającymi z konkretnej sytuacji okolicznościami. W omawianym przypadku takich okoliczności organ gminy nie wskazał. Nadto należy pamiętać, że uchwała o planie miejscowym (podobnie jak inne akty prawa miejscowego) musi być zgodna z aktami wyższego rzędu. Nie ulega wątpliwości, że musi być również zgodna z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. (t. j. Dz. U. 2011, poz. 409) Prawo budowlane, która w art. 4 wprowadza zasadę wolności zabudowy – każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami (tak WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 13 listopada 2014 r., II SA/Wr 611/14, nas.gov.pl).

W ocenie Sądu, Rada Miejska Polkowic ingerując w prawo własności w sposób wcześniej omówiony, nie wykazała, że w inny sposób, zamierzonego celu - w postaci ochrony ładu przestrzennego - nie można osiągnąć. Tymczasem, odnośnie ograniczeń w zabudowie prawodawcy lokalnemu przyznano szereg instrumentów mających służyć realizacji tego założenia, jak np. wskaźniki określone w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. czy też, fakultatywne uprawnienie do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych. W takiej sytuacji, Sąd podziela argumentację organu nadzoru, że uzasadnienia dla tak istotnego ograniczenia prawa własności nieruchomości nie stanowi fakt, że działki objęte planem, stanowią obecnie przedmiot własności Gminy oraz, że w związku z powyższym, ograniczenie te znajdują tylko do Gminy zastosowanie. Prawodawca lokalny nie po to wprowadza tego rodzaju ograniczenia aby stosować je wobec siebie. Nic bowiem nie stoi na przeszkodzie, aby właściciel komunalny ograniczył zabudowę działek do ilości budynków określonych w zaskarżonej uchwale. Z tego punktu widzenia takie ograniczenia byłby zatem zbędne. Powyższe prowadzi do wniosku, że przedmiotowe ograniczenie nie jest skierowane do właściciela komunalnego, ale do przyszłych właścicieli lub użytkowników wieczystych przedmiotowych nieruchomości. Słusznie w tym względzie, wskazuje Wojewoda na prognozę skutków finansowych, w której przyjęto prawdopodobieństwo zbycia przedmiotowych nieruchomości – tym bardziej, że na działkach planowana jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, a realizowanie tego rodzaju zabudowy, nie należy wszak do zadań własnych gminy. Niewątpliwie uchwalenie przedmiotowego planu, który wprowadza dla określonych na wstępie nieruchomości (terenów górniczych) zabudowę mieszkaniową jednorodziną, ułatwi ich zbycie – działanie takie jest zresztą jak najbardziej uprawnione i naturalne. Nie można jednak tracić z oczu okoliczności, w której, w przypadku zbycia nieruchomości (lub też szerzej: przeniesienia ich własności), wskazane ograniczenia zabudowy dotkną ich potencjalnych nabywców. Sąd podziela zatem argumentację, że przedstawione w odpowiedzi na skargę jak też wynikające z dokumentacji planistycznej, okoliczności niniejszej sprawy, nie uzasadniają wprowadzenia zakazu lokalizowania więcej niż jednego budynku na działce budowlanej. Trzeba mieć również na uwadze, że w zaskarżonej uchwale, organ planistyczny ustalił cały katalog wskaźników urbanistycznych reglamentujących sposób zabudowy działki (dopuszczalna wielkość powierzchni działki możliwej do zabudowy, sposób zabudowy, liczba kondygnacji, maksymalna powierzchnia zabudowy budynku, maksymalna wysokość, rodzaj dachu, minimalna i maksymalna intensywność zabudowy, wielkość powierzchni biologicznie czynnej, minimalna powierzchnia nowo wydzielanej działki budowlanej itp.). Przy tych uregulowaniach, organ gminy, w żaden sposób nie obalił tego – przy pomocy konkretnej argumentacji – że tak precyzyjnie określone wskaźniki, nie są wystarczające dla zapewnienia odpowiedniego ładu przestrzennego rozumianego jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Jak bowiem wyjaśnia komentator „definicja – kluczowego dla ustawy – pojęcia ładu przestrzennego (pkt 1) łączy w sobie różne aspekty, podkreślając w szczególności element porządku („uporządkowane relacje”) i harmonii („harmonijna całość”). W języku polskim ład pojęciowo sytuuje się właśnie między porządkiem i harmonią, stanowiąc niejako stan pośredni, a pojęcia porządku, ładu i harmonii kształtują się w opozycji do cha-

osu, będąc jego stopniowalnym zaprzeczeniem. Porządek to stan elementów utworzonych przez wprowadzenie określonej reguły rządzącej ich relacjami, ład zaś to coś więcej niż sama abstrakcyjna logiczność wymagana w porządku, zawiera bowiem w sobie rodzaj prawdy o poszczególnych elementach systemu i ich wzajemnych relacjach; harmonia jest natomiast formą spójnej równowagi w skomplikowanym systemie i łączy się z odczuciem piękna, niekoniecznie ograniczającego się do kategorii czysto estetycznych. Zarazem w doktrynie urbanistycznej proponuje się szersze rozumienie ładu przestrzennego, uwzględniające także elementy zrównoważonego rozwoju, i wskazuje, iż jest to „wyraz koordynacji działalności ludzkiej z siłami przyrody w sposób warunkujący prawidłową egzystencję człowieka i jego rozwój oraz prawidłowy rozwój środowiska przyrodniczego, w układach wzajemnej zależności i wzajemnych uwarunkowań – uzyskiwana w sposób naturalny w wyniku działania sił przyrody lub w sposób sztuczny przez działalność człowieka organizacja przestrzeni charakteryzująca się równowagą poszczególnych składników”(u.p.z.p.- komentarz Hubert Izdebski – lex 2013).

Konkludując przedstawione wyżej wywody, skoro brak podstaw do przyjęcia, że w tej konkretnej sprawie nie można chronić ładu przestrzennego inaczej niż poprzez wprowadzenie zakazu zabudowy, to uznać należało, że omawiane ograniczenie w zabudowie nie pozostaje w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których je ustanowiono. W tych okolicznościach, Sąd podzielił stanowisko strony skarżącej co do tego, że ustanowione w § 12 ust. 14 i ust. 15 uchwały ograniczenia w zabudowie działki budowlanej opisane w petitum skargi, wykraczają poza unormowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i nie mieszczą się w zakresie przyznanego gminie uprawnienia do kształtowania przestrzeni w sposób zapewniający ład przestrzenny. Rada gminy kwestionowanymi przepisami dokonała zatem nieuzasadnionej, a tym samym, nadmiernej i pozbawionej podstawy prawnej ingerencji w prawo własności, co musiało skutkować uwzględnieniem skargi.

Mając powyższe na uwadze, Sąd na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Zawarte w pkt II orzeczenie co do kosztów postępowania sądowego, swoje wsparcie znalazło zaś w treści art. 200 przywołanej ustawy.