



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 5 października 2017 r.

Poz. 4069

WYROK NR II SA/WR 540/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 8 grudnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski
Sędzia NSA Halina Kremis (spr.)
Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant:

Starszy asystent sędziego Katarzyna
Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 grudnia 2016 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach
z dnia 29 października 2015 r. nr XV/81/15
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego dla obszaru w rejonie ulic 1 Maja i 22 Lipca w mieście
Boguszów-Gorce

I. stwierdza nieważność § 13 ust. 7 we fragmencie „wyłącznie jednego”, ust. 8 we fragmencie „jednego”, § 14 ust. 8 we fragmencie „wyłącznie jednego”, ust.9 we fragmencie „jednego” oraz § 15 ust. 6 we fragmencie „jednego” zaskarżonej uchwały;
II. zasądza od Gminy Miejskiej Boguszów-Gorce na rzecz strony skarżącej kwotę 480,00 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu poniesionych kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 446) i art. 54 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.): jako organ nadzoru, złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej Boguszów Gorce z dnia 29 października 2015 r. (Nr XV/81/15) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ulic 1 Maja i 22 Lipca w mieście Boguszów Gorce. Zaskarżył uchwałę w części tj. w zakresie § 13 ust. 7, § 14 ust. 8, ust. 9 oraz § 15 ust. 6 we fragmentach jednego lub wyłącznie jednego, zarzucając podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 199, ze zm., dalej: Ustawa). W związku ze wskazanym zakresem zaskarżenia strona skarżąca wniosła o: stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części oraz zasądzenie kosztów postępowania.

Na uzasadnienie strona skarżąca podniosła, że działając m.in. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ustawy Rada Miejska w Boguszowie Gorchach, podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ulic 1 Maja i 22 Lipca w mieście Boguszów Gorce. Analiza uchwały w kontekście art. 28 ust. 1 ustawy, do-prowadziła do stwierdzenia naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu za-gospodarowania przestrzennego. Przepis ten wskazuje, że o nieważności uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu w całości lub części decydują: istotne na-ruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów. Upływ terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym pozbawił wojewodę możliwości orzeczenia o nieważności uchwały we własnym zakresie. Pojawiła się więc potrzeba zaskarżenia uchwały do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Zdaniem wojewody ograniczenie w planie miejscowym możliwości zagospodarowania działki do wyłącznie jednego i jednego budynku mieszkalnego lub gospodarczego w niedopuszczalny sposób ogranicza prawo własności podmiotu dysponującego prawem zagospodarowania/zabudowania działki budowlanej. W uzasadnieniu jedyne go zarzutu skargi, organ nadzoru wskazał, że w § 13 ust. 7 aktu uchwalono, że na terenach kategorii Mn na działce budowlanej dopuszcza się lokalizowanie "wyłącznie jednego" budynku o funkcji mieszkaniowej; w ust. 8 z kolei wskazano, że na tym terenie dopuszcza się lokalizowanie "jednego" budynku będącego garażem lub budynkiem gospodarczym.. Z kolei w § 14 ust. 8 określono, że na terenie "MU 1" na działce budowlanej dopuszcza się lokalizowanie wyłącznie jednego budynku mieszkalnego zaś w ustępie 9 określono, że na tym terenie dopuszcza się lokalizowanie "jednego budynku będącego garażem lub budynkiem gospodarczym". Na koniec organ nadzoru podnosi, że w § 15 ust. 6, dla ternu MWU 1 na działce budowlanej dopuszczono zlokalizowanie jednego budynku, będącego garażem lub budynkiem gospodarczym.. Tym samym w zakresie zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów Mn i MU - wprowadzono ograniczenie w użytkowaniu terenu, polegające na dopuszczeniu lokalizacji maksymalnie jednego budynku mieszkalnego i gospodarczego na jednej działce. W ocenie organu nadzoru stanowi to ograniczenie uprawnień przysługujących właścicielowi nieruchomości. Właściciel działki po wybudowaniu na niej jednego budynku nie będzie miał możliwości dalszej zabudowy. Realizacja inwestycji nie będzie możliwa nawet w razie, gdy przewidywana zabudowa pozostałej części działki miałaby spełniać wszystkie zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu określone w miejscowym planie. Podnosząc powyższe wątpliwości organ nadzoru zwrócił uwagę na treść art. 4 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Z kolei w art. 6 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Jednocześnie wskazał, że w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP podkreśla się, że: Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Ponadto, w art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. stanowi się również, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać prawo własności. Wobec powyższego organ nadzoru zauważył, że wprawdzie władztwo planistyczne oparte jest na ustawowym umocowaniu do wprowadzania ograniczeń w konstytucyjnie chronionych prawach jednostki, jednak własność może być ograniczona tylko w zakresie w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a każde ograniczenie musi być poparte konkretnym przepisem ustawy.

Według wojewody, w przypadku kwestionowanej uchwały doszło do nieuzasadnionej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności. Przepisy ustawy przy-znające gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej nie mają bowiem charakteru arbitralnego, z uwagi na co niedopuszczalna jest dowolność ustaleń zawartych w planie miejscowym. W niniejszej sprawie naruszenie proporcji pomiędzy uzasadnionym interesem publicznym a uprawnieniem jednostki polega na ograniczeniu prawa własności, które nie jest uzasadnione i niezbędne z punktu widzenia wyznaczonego celu publicznego. Potrzeby wspólnoty lokalnej są możliwe do zrealizowania przy użyciu narzędzi kreowania ładu przestrzennego wyrażonych wprost w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. oraz § 4 r.M.I. W ocenie organu nadzoru, dla osiągnięcia celu, zakładanego przez gminę nie ma konieczności wprowadzenia dodatkowej regulacji ograniczającej użytkowanie terenu, polegającej na dopuszczeniu budowy tylko jednego budynku mieszkalnego/użytkowego na jednej działce. W przekonaniu autora skargi, stanowisko przyjęte w sprawie znajduje potwierdzenie w wyroku WSA w Warszawie z dnia 27 września 2011 r., sygn. akt IV SA/Wa 132/11.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Organ wskazuje, że w świetle art. 15 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organ stanowiący gminy jest nie tylko uprawniony, ale wręcz zobowiązany do określenia innych wskaźników zagospodarowania terenu, niż te wymienione w przepisie po sformułowaniu "wskaźniki zagospodarowania terenu". Zdaniem gminy zarówno liczba dopuszczalnych budynków, jak i ustalenie dodatkowych wskaźników zagospodarowania terenu są ingerencją w prawo własności, ale w stopniu dopuszczalnym, bowiem oparty na przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednym z celów ograniczenia ilości budynków na działce jest ograniczenie nadmiernego zagęszczenia zabudowy, co w dalszej perspektywie wpływa na racjonalną gospodarkę wodno-ściekową w gminie, a także gospodarkę odpadami. Zdaniem autora odpowiedzi na skargę istotne jest także, że danie przez ustawodawcę możliwości określenia w planie miejscowym wielkości działki budowlanej bez jednoznacznego określenia liczby budynków mieszkalnych na działce prowadziłyby do niekorzystnego kształtowania przestrzeni. Zdaniem rady brak takiego obostrzenia może doprowadzić do nadmiernego obchodzenia ustanowionego zapisu.

W szerokim piśmie procesowym wskazano także, że ograniczenie zabudowy było świadomym zabiegiem, zastosowanym przez organ uchwałodawczy gminy, bo-wiem teren objęty planem niemal w całości należy go gminy i powstałe w ten sposób. W konsekwencji, wiedząc, że na działki budowlane o takim charakterze jest popyt gmina zdecydowała się na szczegółowe dookreślenie wymogów planowanej na tym terenie zabudowy, aby uczynić z niego wizytówkę miasta. Strona przeciwna dodaje, że wobec tego iż jest właścicielem niemal całego terenu nie może być mowy o naruszeniu interesu właściciela działek, skoro to właściciel dokonuje opisanego w planie "samoograniczenia".

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Przewidziana w art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) skarga do sądu administracyjnego przysługuje organowi nadzoru, który przed upływem 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzystał ze środka nadzoru określonego w art. 91 ustawy, tj. nie stwierdził nieważności tej uchwały we własnym zakresie. Po upływie tego terminu organ nadzoru chcąc spowodować wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwej w jego ocenie uchwały musi ją zaskarżyć do sądu administracyjnego.

Sąd administracyjny po rozpatrzeniu skargi na uchwałę gminy w razie jej uwzględnienia orzeka stosownie do art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), o nieważności uchwały, bądź stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, jednak według art. 94 ust. 1 nie stwierdza się nieważności uchwały organu gminy po upływie jednego roku od daty jej podjęcia. W razie zaś nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 ustawy).

Wskazać należy, że przepis art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stanowi, że uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. W art. 91 ust. 4 stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Nie wlicza rodzaju wad uchwał, które należą do istotnego naruszenia prawa. W art. 91 ust. 5 wskazuje jednak, że należy odpowiednio stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z utrwalonym już w tym

względnie orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego przy ustalaniu zakresu pojęcia "istotnego naruszenia prawa" należałoby oprzeć się na rozwiązaniach przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego. W orzecznictwie tym przyjęto, że "istotne naruszenie prawa", powodujące nieważność uchwały organu gminy, czy też rozstrzygnięcia nadzorczego nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 k.p.a. /por. wyrok NSA z dnia 18.09.1990 r., sygn. SA/Wr 849/90, OSNA 1990 r., nr 4, poz. 2 wyrok NSA z dnia 26.03.1991 r., sygn. SA/Wr 81/91, Wspólnota 1991/26/14, wyrok NSA z dnia 16.11.2000 r. sygn. II SA/Wr 157/99, nie publ./. Z poglądem tym należy się zgodzić, uwzględniając jednak, że w oparciu konstrukcję wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych można wskazać rodzaje naruszeń przepisów prawa, które trzeba zaliczyć do istotnych naruszeń prawa skutkujących nieważnością uchwały organu gminy, czy rozstrzygnięcia nadzorczego. Do nich należy zaliczyć: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, podstawy prawnej ich podejmowania, przepisów prawa ustrojowego, przepisów regulujących procedurę podejmowania tych aktów. Odwołać się tu należy do stanowiska prezentowanego przez Barbarę Adamiak w artykule "Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego" /publ. w Samorządzie Terytorialnym 1997/4/23/. Podobne stanowisko zajmuje Z. Kmiecik w publikacji "Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną", zamieszczonej w Samorządzie Terytorialnym 1994/6/13, wyrażając pogląd, że "orzeczenie o nieważności uchwały /organu gminy/ zapada w razie ustalenia, że jest ona dotknięta wadą kwalifikowaną, polegającą na tego rodzaju sprzeczności uchwały z prawem, która jest "czymś więcej" niż tylko nieistotnym naruszeniem prawa.

Organem nadzoru w rozpoznawanej sprawie jest Wojewoda Dolnośląski i on też, nie korzystając uprzednio z rozstrzygnięcia nadzorczego ustanowionego w art. 91 ust. 1 przywołanej ustawy, zakwestionował w trybie art. 94 ust 2 tej ustawy w drodze skargi do sądu administracyjnego zgodność z prawem opisanej uchwały. Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały należy wskazać, że zarzut skargi dotyczy zbytej ingerencji organu stanowiącego gminy w prawo własności, poprzez unormowania zawarte w kontrolowanej uchwale.

Podkreślić należy, że konieczność obrony przyjętych przez radę w planie kierunków zagospodarowania, ograniczających prawo własności zawsze - co do zasady - obciąża organ gminy. Zdaniem sądu rada nie wykazała prymatu interesów gminy, wymagającego ograniczenia prywatnego prawa własności, skutkiem czego przyjęte rozwiązania naruszają art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz art. 140 k.c. Niezależnie od tego wskazać należy, że Naczelnym Sądem Administracyjnym, że gmina to wspólnota mieszkańców, a jej zadaniem podstawowym jest zaspokajanie potrzeb tej wspólnoty (art. 166 ust. 1 Konstytucji). Oznacza to, że prowadząc konkretną politykę w ramach przyznanych kompetencji, w tym planistyczną, gmina obowiązana jest zwracać uwagę na potrzeby wszystkich mieszkańców. Każdy bowiem mieszkaniec gminy, członek wspólnoty samorządowej, ma prawo oczekiwać, że jego interesy będą brane pod uwagę w działaniach gminy. Na gruncie planowania przestrzennego konieczne jest zatem takie wyważenie interesów aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i zaspokoić potrzeby wspólnoty, jednak w jak najmniejszym stopniu naruszając prawa właścicieli nieruchomości objętych planem. Ograniczenie właścicieli w ich prawie własności, czego można spodziewać się po miejscowym planie zagospodarowania, uzasadnia tylko cel publiczny, ale także tylko wówczas, gdy innego rozwiązania, choć go szukano, nie można było znaleźć. Władztwo planistyczne gminy nie może polegać zatem na zupełnej swobodzie i dowolności w planowaniu co do przeznaczenia terenu, gdyż konieczne jest uwzględnienie w planowaniu i zagospodarowaniu prawa własności, z mocy art. 1 ust. 1 pkt 7 ustawy o planowaniu. Nieprzestrzeganie tego spowoduje, że uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu zagospodarowania, może zostać nadużyte, a ustalenia planu, które będą wynikiem tego nadużycia, mogą okazać się prawnie wadliwe" (zob. wyrok z dnia 9 lutego 2010 r. sygn. akt II OSK 1959/09 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez j.s.t. jako za-dania własne (art. 166 ust. 1 Konstytucji). Ustawa może również zlecić j.s.t. wykonywanie innych zadań publicznych, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa (art. 166 ust. 2 Konstytucji). Próby skonstruowania precyzyjnych kryteriów pozwalających na zaliczanie poszczególnych zadań do jednej albo do drugiej kategorii nie przynoszą jednak jednoznacznych wyników, gdyż istnienie wyraźnych różnic pomiędzy zadaniami własnymi i zleconymi nie jest oczywiste (por. wyrok TK z 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119). W szczególności wykładnia pojęcia "zaspokajania potrzeb mieszkańców" jako cel działalności samorządu terytorialnego jest szeroka, ponieważ cel ten ma być osiągniany poprzez całą jego działalność (por. wciąż aktualna uchwała TK z 27 września 1994 r., sygn. W 10/93, OTK z 1994 r., cz. II, poz. 46). Ocena możliwości realizacji zadań publicznych wymaga uwzględnienia stanu własności i praw majątkowych pozostających w dyspozycji j.s.t. (por. wyrok TK z 25

listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96). Własność komunalna jest przede wszystkim majątkowym zabezpieczeniem realizacji zadań publicznych j.s.t. (por. wy-rok TK z 20 lutego 2002 r., sygn. K 39/00, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 4).

Odnosnie do podstaw do stwierdzenia nieważności zakwestionowanych zapisów uchwały, Sąd uznał, że na skutek wprowadzenia w zagospodarowaniu określonych terenów ograniczenia dopuszczalnej liczby budynków, naruszono zasady wynikające z art. 1 ust. 2 pkt 7, art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.p.z.p., przekraczając granice władztwa planistycznego.

W tym zakresie podnieść przyjdzie, że przewidziana przez ustawodawcę w granicach władztwa planistycznego gminy ingerencja w prawo własności nie może prowadzić do nadużycia przysługujących gminie uprawnień. Do przekroczenia władztwa planistycznego dochodzi natomiast wówczas, gdy ustalenia planu są dowolne i pozbawione racjonalnego rozważenia wartości wskazanych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. W realiach niniejszej sprawy należy przytoczyć pogląd, w świetle którego 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. Jednocześnie jednak, samodzielność gminy w tej materii nie może niweczyć praw indywidualnych. Przepis art. 1 ust. 2 u.p.z.p. nakazuje bowiem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnić nie tylko wymagania ładu przestrzennego oraz potrzeby interesu publicznego, ale również respektować 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 natomiast 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. Wprawdzie na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, jednak konieczność ustalenia ograniczenia możliwości zabudowy działki musi znajdować uzasadnienie w szczegółowych, wynikających z konkretnej sytuacji, okolicznościach (por. wyroki WSA we Wrocławiu z 14 października 2015 r., II SA/Wr 580/15 oraz z 20 listopada 2015 r., II SA/Wr 651/15).

W przypadku omawianej grupy unormowań, organ uchwałodawczy gminy nie wskazał wystarczających okoliczności mogących uzasadniać ograniczenie prawa zabudowy określonych terenów, przez dopuszczenie posadowienia na nich wyłącz-nie jednego lub jednego budynku (mieszkalnego, czy pomocniczego). Tym samym stwierdzić należało, że przywołane przepisy uchwały wprowadzają ograniczenie prawa do zabudowy, które ingeruje w sposób nieuprawniony (nadmierny) w prawo własności właścicieli nieruchomości, będących adresatami wskazanych przepisów zaskarżonej uchwały. W ocenie sądu, brak jest usprawiedliwionych podstaw dla przyjęcia, że spełnione zostały przesłanki konstytucyjne uprawniające gminę do wprowadzenia zawartych w uchwale ograniczeń. Rada miejska nie wykazała, że nie można zapewnić ochrony ładu przestrzennego na terenach objętych planem w inny sposób niż poprzez wprowadzenie ograniczenia co do liczby sytuowanych budynków. Realizacja założenia o ograniczeniu w zabudowie jest natomiast możliwa na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., przy wykorzystaniu określonych w tym przepisie wskaźników zagospodarowania terenu, takich jak maksymalna i minimalna intensywność zabudowy czy minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki, albo maksymalna wysokość zabudowy, jak również przez fakultatywne uprawnienie do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych. Należy także mieć na uwadze, że akt prawa miejscowego, jakim jest plan miejscowy, nie może naruszać przepisów aktu wyższego rzędu, jakim jest ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Tym samym nie może ograniczać uprawnień właścicielskich wynikających z art. 4 tej ustawy, zgodnie z którym każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Skoro natomiast w niniejszej sprawie nie wykazano, że celu, jakim jest ochrona ładu przestrzennego, nie można osiągnąć w inny sposób, to przyjmując należy, że omawiane ograniczenia w zabudowie nie pozostają w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których je ustanowiono. Jako wystarczającego w tym zakresie nie można uznać stanowiska gminy, że uchwała ma za zadanie stworzyć "wizytówkę" miasta i że to gmina (miasto) samo się ogranicza. Wskazać bowiem trzeba, że jak wynika z akt planistycznych (vide np. analiza skutków finansowych) celem uchwalenia badanego aktu

prawa miejscowego jest skomercjalizowanie terenu nim objętego, poprzez sprzedaż wydzielonych działek budowlanych osobom zainteresowanym zainwestowaniem ich w kierunku budowy jednorodzinnej. Skoro tak, to plan musi w sposób zgodny z prawem i przy użyciu legalnych instrumentów prawnych, dostępnych lokalnemu prawodawcy chronić także interesy przyszłych nabywców nieruchomości gruntowych objętych planem. Ograniczenia odnośnie do zabudowy określone są natomiast w planie przez ustalenie zasad zabudowy i zagospodarowania tych terenów, w tym przez określenie wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Reasumując, stosownie do treści art. 147 § 1 ppsa, należało orzec jak wstępie. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w art. 200 tej ustawy.