



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 lutego 2023 r.

Poz. 1375

WYROK NR II SA/WR 373/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 lipca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia WSA Adam Habuda (spr.)

Sędzia WSA Władysław Kulon

asystent sędziego

Aleksander Kotarski

po rozpoznaniu na rozprawie

w Wydziale II w dniu 18 sierpnia 2022 r.

sprawy ze skargi W.Ch.

na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 czerwca 2017 r. nr XLI/923/17

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

w rejonie ulicy Włociańskiej we Wrocławiu

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej odnoszącej się do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem „4KDD”;

II. zasądza od Gminy Wrocław na rzecz skarżącego kwotę 300 (słownie: trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą nr XLI/923/17 z dnia 22 czerwca 2017 r. Rada Miejska Wrocławia ustanowiła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Włociańskiej we Wrocławiu (dalej plan miejscowy, uchwała).

Plan miejscowy został oprotestowany skargą datowaną na 17 stycznia 2018 r. wniesioną przez grupę mieszkańców, wśród których znajdował się W.Ch., właściciel objętej planem działki nr 93 (dalej jako skarżący).

Zarzucono naruszenie Konstytucji RP, kodeksu cywilnego i aktów prawa międzynarodowego poprzez nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności, przekroczenie granic władztwa planistycznego, wskazano błędy w procedurze planistycznej.

Wniesiono o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości lub ewentualnie w części, w odniesieniu do wskazanych w skardze działek. W uzasadnieniu kwestionowano przebieg wytyczonej na planie miejscowym drogi 1 KDD, zakończonej drogą 4 KDD na działce nr 93.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Wrocławia wniosła o jej oddalenie. Podniosła m. in. zwiększenie możliwości inwestycyjnych, jakie przyniesie wyznaczenie dróg 1KDD i 4KDD, wzrost wartości przyległych nieruchomości. Wskazując na drogę 1KDD organ podniósł, że powstałe w wyniku podziału nieruchomości będą miały niezależną obsługę komunikacyjną, i będą pełnowartościowymi działkami.

Kontrola planu miejscowego dokonana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zainicjowana skargami właścicieli nieruchomości objętych planem nie wykazała podstaw do jego uchylecia i zaowocowała oddaleniem skarg (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 października 2018 r., sygn. II SA/Wr 626/17).

Od wyroku wniesiono dwie skargi kasacyjne.

Skarga kasacyjna M. P., B. S., P. S., A. S. została oddalona.

Natomiast uwzględniona skarga kasacyjna W.Ch. zarzuciła:

- 1) naruszenie przepisów postępowania mogące mieć wpływ na wynik sprawy, a to: przez brak należytej kontroli aktu Sąd błędnie przyjął, że gmina prawidłowo sporządziła plan miejscowy (art. 3 § 1 i 2 pkt 5 w związku z art. 141 § 4 p. p. s. a.), przez wadliwe sporządzenie uzasadnienia wyroku polegające na nie odniesieniu się do zarzutów dotyczących nieuzasadnionej i nieproporcjonalnej ingerencji w prawo własności skarżącego do działki nr 93 wskutek wytyczenia w planie łącznika 4 KDD komunikującego jedynie działkę nr 94/4 kosztem zagospodarowanej działki skarżącego, podczas gdy działka nr 94/4 ma zapewniony dostęp do drogi publicznej od strony ul. Włociańskiej,
- 2) naruszenie przepisów prawa materialnego dotyczących ochrony własności poprzez nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję w to prawo. Zdaniem skarżącego ingerencja w prawo własności prowadzi do naruszenia praw nabytych w postaci prawa do posiadania i korzystania z nieruchomości oraz wybudowanego budynku, i jest nieproporcjonalna do zamierzonych korzyści. Skarżący podnosi także naruszenie art. 15 ust. 2 u.p.z.p. poprzez przyjęcie, że droga jest niezbędna do obsługi komunikacyjnej innych terenów w sytuacji, gdy działka nr 94/4 posiada już dostęp do drogi publicznej.

Do skargi dołączono dowody w postaci wcześniejszych decyzji, projektów, mapek, zdjęć, związanych z zagospodarowaniem i stanem działki.

W uzasadnieniu skarżący precyzuje zarzuty, wskazuje na nakłady, jakie poczyniono na zagospodarowanie działki. Zdaniem skarżącego droga 4 KDD uniemożliwi korzystanie z działki zgodnie z jej przeznaczeniem, na wąskiej i małej działce, która powstanie w wyniku podziału nie będzie możliwa jej zabudowa oraz wykorzystanie w dotychczasowym zakresie, to znaczy na tereny rekreacyjne i sad dla istniejącego domu jednorodzinnego. Droga 4 KDD nie będzie służyć skarżącemu, gdyż jego działka jest w całości zagospodarowana, i nie zamierza on dokonywać jej podziału w celach inwestycyjnych. Pozostawienie drogi 4 KDD spowoduje znaczący spadek wartości działki skarżącego i powstanie na znacznej jej części nieużytku, bez możliwości zabudowy, ze względu na wąski kształt. Niemożliwe będzie wykorzystanie działki w dotychczasowy, rekreacyjny sposób.

Skarga kasacyjna W.Ch. została przez Sąd II instancji uwzględniona, i doprowadziła do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2022 r. (sygn. II OSK 1546/19), którym uchylono zaskarżony wyrok w części dotyczącej terenu oznaczonego w planie symbolem 4 KDD, i w tym zakresie przekazano sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu.

W ocenie Sądu Kasacyjnego uzasadnienie zaskarżonego wyroku w zakresie lokalizacji drogi 4 KDD nie odpowiada wymogom z art. 141 §4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Sąd Naczelny wytknął, że nie odniesiono się do kwestii lokalizacji drogi 4KDD przebiegającej przez nieruchomości skarżącego, skupiając się wyłącznie na skutkach ustanowienia drogi 1KDD. Tymczasem kontekst planowanej drogi 4KDD jest odmienny i wymaga odrębnej oceny, w szczególności przez pryzmat zasady proporcjonalności zaplanowania tej drogi oraz przedzielenia nią działki skarżącego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Uwzględniając skargę kasacyjną Naczelny Sąd Administracyjny uchyła zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał orzeczenie. Sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Na tej zasadzie, wyrażonej art. 185 § 1 w związku z art. 190 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 329, dalej p. p. s. a.), Wojewódzki Sąd Administracyjny stanął przed oceną planu miejscowego w zakresie terenu oznaczonego symbolem 4 KDD.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy p. p. s. a. kontrola działalności administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Kryterium tej kontroli stanowi zgodność z prawem (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2021 r. poz. 137).

Istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, jak stanowi art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, dalej także jako u. p. z. p.) powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

W przedmiotowej sprawie nie mamy do czynienia z kontrolą całej uchwały planistycznej, a tylko z kontrolą jej części, w zakresie regulacji związanych z drogą 4 KDD.

Skoro naruszenia dotyczą tylko części ustaleń planu, to wystarczające jest wyeliminowanie z obrotu prawnego tylko tej części, o ile pozostała niewadliwa część może samodzielnie funkcjonować w obrocie (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2021 r., sygn. II OSK 451/21, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach, CBOIS).

Trzeba zauważyć, że nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkuje sankcją nieważności. Musi odznaczać się cechą istotności, a więc być główne, podstawowe, duże, znaczne (Uniwersalny słownik języka polskiego pod red. S. Dubisza, Warszawa 2003). W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że przekroczenie przez organ uprawnień planistycznych przez niezgodne z zasadą proporcjonalności i równości ograniczenie prawa własności nieruchomości stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Rolą organu planistycznego jest wyważenie interesu publicznego i interesów prywatnych tak, aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty, jednak w jak najmniejszym stopniu naruszać prawa właścicieli nieruchomości objętych planem. Nadto posunięcia planistyczne gminy, w wyniku których doszło do naruszenia własności, powinny być rzeczowo uzasadnione (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2021 r. II OSK 2763/18, CBOIS).

Zasady sporządzania planu miejscowego, a zarazem obowiązki właściwych organów, wynikają z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także z ogólnych zasad prawnych widniejących w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Artykuł 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymienia przykładowe determinanty, jakie uwzględnia się w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należą do nich między innymi prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 u. p. z. p.), potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9 u. p. z. p.), zachowanie przejrzystości i jasności procedur planistycznych (art. 1 ust. 2 pkt 12 u. p. z. p.).

Kolejny obowiązek organu wypływa z art. 1 ust. 3 u. p. z. p., który to przepis nakazuje, ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania terenu, ważyć interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne.

Ustalając relację pomiędzy planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, a prawem własności, ustawodawca w art. 6 u. p. z. p. stanowi, że: 1) ustalenia planu miejscowego kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (ust. 1), 2) w granicach określonych ustawą każdy ma prawo do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawnym zgodnie z warunkami ustalonymi w planie miejscowym, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich (ust. 2), 3) w granicach określonych ustawą każdy ma prawo do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1 u. p. z. p. w uzasadnieniu do projektu planu miejscowego przedstawia się w szczególności sposób realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2-4.

Zgodnie z § 49 ust. 1 planu miejscowego dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 4 KDD ustalono przeznaczenie: ulice. W ustępie drugim napisano, że na terenie 4 KDD obowiązują następujące ustalenia dotyczące zagospodarowania terenu: 1) obowiązuje ulica klasy dojazdowej, 2) szerokość ulicy w liniach rozgraniczających zgodnie z rysunkiem planu, przy czym w miejscu wskazanym na rysunku planu obowiązuje szerokość w liniach rozgraniczających 10 m.

W świetle rysunku planu droga 4 KDD ulokowana jest na terenie oznaczonym 8 MN. Droga 4 KDD biegnie od drogi 1 KDD, przecinając działkę skarżącego nr 93, i kończąc się na sąsiedniej działce nr 94/4.

Jak stanowi § 23 ust. 1 planu miejscowego dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 8 MN ustala się przeznaczenie: 1) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, 2) usługi, 3) obiekty do parkowania, 4) obiekty infrastruktury technicznej. Według § 23 ust. 3, dojazd do terenu 8 MN dopuszcza się wyłącznie od terenów 1 KDD, 2 KDD, 4 KDD oraz 5 KDD.

Jak wynika z dokumentacji planistycznej, obszar 8 MN liczy 3.62 ha. Cała powierzchnia działki nr 93 wynosi 2252 m², z czego pod drogę 4 KDD wydzielono 126 m². W rezultacie przedzielenia działki nr 93 drogą 4 KDD powstaną dwie działki: jedna o powierzchni 1090 m², druga o powierzchni 1036 m².

W uzasadnieniu do projektu uchwały wskazano, że wprowadzenie drogi 4 KDD jest wynikiem uruchomienia nowych terenów zabudowy jednorodzinnej i potrzeby ich prawidłowego obsłużenia. Logicznym następstwem wyznaczenia drogi 1 KDD jest wyznaczenie drogi 4 KDD, w celu optymalnego obsłużenia nowych terenów mieszkaniowych, maksymalnie likwidując konieczność obsługi nieruchomości na zasadzie służebności czy wewnętrznie wydzielanych sięgaczy. Lokalizacja drogi 4 KDD uwarunkowana została w dużej mierze istniejącym uwarunkowaniem na działce nr 93, AM 3, obręb Strachocin. Uwzględniono strefy zagospodarowania przedmiotowej działki, przeprowadzając drogę w taki sposób, by wydzielone nieruchomości mogły stworzyć odrębnie funkcjonujące i niezależne byty. Dlatego nie ma podstaw do stwierdzenia zasadności zarzutu zabierania 40% powierzchni działki nr 93 w wyniku przeprowadzenia drogi.

W zarządzeniu Prezydenta w sprawie rozpatrzenia wniesionych do projektu uwag czytamy dodatkowo, że wprowadzenie drogi 4 KDD podyktowane zostało względami dotyczącymi poprawnych układów funkcjonalnych i kompozycyjnych, potrzebą wprowadzenia obsługi komunikacyjnej w tym obszarze, uwzględnieniem użytkowych możliwości nieruchomości.

W sprawie mamy do czynienia z drogą, która przecina nieruchomość skarżącego, a więc następuje ingerencja w prawo własności.

Własność, na co dobitnie wskazuje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, jest prawem poddanym silnej ochronie prawnej i stanowi jeden z filarów społecznej gospodarki rynkowej (art. 20, art. 21 Konstytucji RP: Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, art. 64 ust. 1: Każdy ma prawo do własności, art. 64 ust. 2: własność podlega równej dla wszystkich ochronie prawnej).

Własność nie jest jednak prawem nieograniczonym i nienaruszalnym, i dlatego ingerencja w to prawo nie jest wyłączona. Ustawa zasadnicza dopuszcza wywłaszczenie dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2) i stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z prawa własności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy, i tylko w zakresie w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3).

Możliwość ograniczenia, a nawet pozbawienia własności wynika z ustawodawstwa zwykłego, jak na przykład o wywłaszczeniu stanowi art. 112 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, czy art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. W każdym z tych przykładów ograniczenie własności wiąże się z celem publicznym, albo w znaczeniu przyjętym w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, albo w znaczeniu ochrony środowiska.

Orzecznictwo sądowe wypracowało standardy uprawnionej ingerencji w prawo własności. W wyroku z dnia 28 kwietnia 2022 r. (sygn. II OSK 2677/20, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach, CBOIS) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że ocena wprowadzonych w planie miejscowym ograniczeń prawa własności nieruchomości musi być każdorazowo poprzedzona rozważeniem trzech kwestii: (1) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (tzw. kryterium przydatności); (2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (tzw. kryterium niezbędności); (3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (tzw. kryterium proporcjonalności sensu stricto).

Powstaje zatem pytanie, czy w realiach sprawy ingerencja w prawo własności jest przydatna, niezbędna i proporcjonalna.

Biorąc pod uwagę kryterium przydatności, droga 4 KDD ma służyć obsłudze nowych terenów mieszkaniowych na obszarze przeznaczonym pod zabudowę jednorodziną. Z tej perspektywy droga poprawi obsługę tych terenów, jest więc przydatna.

Odnosząc się do kryterium niezbędności należy wskazać, że interes publiczny, któremu ma służyć regulacja, znajduje definicję legalną na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Interes publiczny, jak stanowi art. 2 pkt 4 ustawy, to uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Organy administracji związane są takim rozumieniem interesu publicznego w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W sprawie niewątpliwie nie mamy do czynienia z potrzebami ogółu społeczeństwa.

Zdaniem Sądu w przypadku drogi 4 KDD trudno też mówić o potrzebach lokalnych społeczności, zważywszy, że droga 4 KDD służy poprawie komunikacji pojedynczej działki nr 94/4 i jej użytkowników. W ocenie Sądu lokalna społeczność to szersze pojęcie, obejmujące na przykład ogół adresatów danego planu miejscowego, dotyczącego konkretnej miejscowości czy jej części. Na takie rozumienie lokalności wskazuje także ustawodawstwo samorządowe. W szczególności, gdy ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym odnosi się do społeczności lokalnej, to chodzi o społeczność gminną (np. art. 5c ust. 1, art. 7 ust. 1 pkt 4); także ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym cechę lokalności wiąże z mieszkańcami jednostki samorządu terytorialnego (art. 2 ust. 1).

Biorąc pod uwagę akta sprawy, w tym mapy, położenie działki nr 94/4 i jej charakter, absurdalne byłoby utożsamianie interesu użytkowników tej jednej działki z interesem lokalnym.

Tym samym, jak uważa Sąd, kwestionowana regulacja nie jest niezbędna do ochrony interesu publicznego, ponieważ takiego interesu nie wykazano, a także Sąd nie zdekodował go w niniejszej sprawie, posługując się odwołaniem do definicji ustawowej i podpierając się używaniem przymiotnika „lokalny” w systemie prawa.

Badając zachowanie proporcjonalności, Sąd wyszedł z założenia, że organ gminy wprowadzając ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnie chronionego prawa własności obowiązany jest stosować takie środki prawne, które będą najmniej uciążliwe dla poszczególnych podmiotów oraz pozostaną w racjonalnej proporcji do zamierzonych celów. Sąd odniósł się do dwóch aspektów tej zasady.

Po pierwsze zbadał, czy rezultaty regulacji pozostaną w proporcji do ciężarów nałożonych na obywatela.

Efektom regulacji będzie poprawa komunikacji działki nr 94/4, większej od działki skarżącego. Działka nr 94/4 uzyska dodatkowy dostęp do drogi publicznej, a przez to nie tylko zachowa, a nawet zwiększy swoją funkcjonalność.

Działka skarżącego, nr 93, zostanie przedzielona drogą, co powoduje redukcję jej funkcjonalności, jak twierdzi skarżący.

Przepisy u. p. z. p. nie pozwalają uprzywilejowywać konkretnej działki tylko z tego powodu, że jest ona nieruchomością większą, i potencjalnie może służyć większej ilości inwestycji.

Z tego powodu Sąd nie odnalazł proporcji pomiędzy rezultatami regulacji, a ciężarami nałożonymi na jednostkę. Koniecznie trzeba przy tym podkreślić, że organ nie wykazał, ani w aktach sprawy, ani podczas rozprawy, dlaczego istniejąca komunikacja działki nr 94/4 z drogą publiczną nie jest wystarczająca.

Drugi aspekt zachowania zasady proporcjonalności Sąd zbadał przez pryzmat ważenia interesów, o którym mowa w art. 1 ust. 3 u. p. z. p. Wyżej już wskazano, że organ nie dochował należytej staranności, aby wykazać interes publiczny, zaś Sąd tego interesu w przedmiotowej sprawie się nie dopatrył.

W sprawie funkcjonują jednakże także interesy prywatne, a zdaniem Sądu przepis art. 1 ust. 3 u. p. z. p. nie wyczerpuje się przez zestawienie interesu publicznego z interesami prywatnymi, ale nakazuje także dokonać ważenia pomiędzy interesami prywatnymi, mając na względzie ogólne wartości publiczne związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, jak chociażby ład przestrzenny, czy walory ekonomiczne przestrzeni, które ustawodawca wymienia w art. 1 ust. 2 pkt 6 u. p. z. p.

Walory ekonomiczne przestrzeni związane są z racjonalnym gospodarowaniem przestrzenią obejmującą działki sąsiednie. Trzeba nadmienić, że ustawodawca dopuszcza możliwość wprowadzenia w planie miejscowym uregulowań powodujących zmniejszenie wartości określonej działki, czy też nawet całego kompleksu działek, przewidując równocześnie możliwość domagania się w takiej sytuacji przez właściciela, czy wieczystego użytkownika stosownej rekompensaty od gminy (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 stycznia 2009 r., sygn. II OSK 746/08, CBOIS).

Nie zwalnia to jednak organu od przeprowadzenia stosownej analizy, wyjaśnienia motywów, wskazania dlaczego określony interes prywatny wymaga uwzględnienia kosztem innego interesu prywatnego. Takie działania Sąd traktuje jako obowiązek prawny organu osadzony nie tylko na art. 1 ust. 3 u. p. z. p., ale także na art. 1 ust. 2 pkt 12 u. p. z. p. stanowiącym o zachowaniu jawności i przejrzystości procedur planistycznych.

W ocenie Sądu organ nie sprostął tym wymogom, i naruszył zasadę proporcjonalności także przez niedostateczne ważenie interesów prywatnych. Organ planistyczny nie podołał warunkom zgodnego z prawem ograniczenia własności w planie miejscowym. Warunki te muszą być wypełnione łącznie. Sąd zauważył spełnienie kryterium przydatności, jednakże ani kryterium niezbędności, ani kryterium proporcjonalności nie zostały należycie wykazane.

Sąd zauważył, że organ uchybił determinantom planowania i zagospodarowania przestrzennego wskazanym w art. 1 ust. 2 u. p. z. p. W szczególności nie uwzględniono w odpowiedni sposób prawa własności skarżącego (art. 1 ust. 2 pkt 7). Własność to prawo chronione konstytucyjnie dlatego szczególną wagę należy przypisać uzasadnieniu jej ograniczenia. Ograniczenia własności muszą czynić zadość wymaganiu proporcjonalności, czyli mogą być ustanawiane „tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie”. Choć zasada ta nie została wymieniona w art. 64 ust. 3, to – zwłaszcza na tle orzecznictwa TK – nie ulega wątpliwości, że znajduje ona pełne zastosowanie do własności. Przyjmuje się także, że „stwierdzenie naruszenia zasady

proporcjonalności, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji, oznacza jednocześnie, że doszło do naruszenia ogólnej gwarancji ochrony praw majątkowych, tj. art. 64 ust. 1 Konstytucji”. W orzecznictwie TK zdecydowanie częściej sięga się do zasady proporcjonalności, zakładającej większą elastyczność aniżeli zakaz naruszania istoty prawa własności (zob. L. Garlicki, S. Żukowska-Jarosz, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom II, wyd. II, Warszawa 2016, uwagi do art. 64, pkt 41 i 44).

Organ w uzasadnieniu do projektu uchwały wskazuje „optymalne obsłużenie nowych terenów mieszkaniowych”. W żaden sposób nie wyjaśnia jednak, że działka nr 94/4 ma już komunikację z drogą publiczną, i nie uzasadnia, nie tłumaczy, dlaczego to połączenie jest niewystarczające. Nie uzasadniono więc w ocenie Sądu konieczności ograniczenia.

Właściciel stanowiącej odrębną nieruchomość, zabudowanej działki, ma prawo dysponować swoją własnością zgodnie z jej społeczno – gospodarczym przeznaczeniem. Oznacza to, że może zaprojektować na swojej działce np. tereny rekreacji, wypoczynku. W tym kontekście Sąd nie znajduje akceptacji dla twierdzenia organu, że wydzielone nieruchomości mogą stworzyć odrębnie funkcjonujące i niezależne byty. Z prawa własności wynika, że to właściciel może zdecydować, czy jego działka ma stanowić jeden byt, czy też chce działkę podzielić, jak chce ją wykorzystać, i które walory działki są dla niego cenniejsze.

Następnie organ nie postąpił zgodnie z przepisami nakazującymi uwzględniać interes publiczny (art. 1 ust. 2 pkt 9 u. p. z. p.) oraz nie wyważył odpowiednio interesów, o których mowa w art. 1 ust. 3 u. p. z. p.

Trzeba podkreślić, że organ nie zdefiniował w sprawie interesu publicznego, nie uzasadnił go, i nie odniósł się do jego ustawowej definicji. Nie ważąc interesów, postąpił wbrew zasadzie proporcjonalności. Organ nie wykazał, jakie potrzeby interesu publicznego przeważają nad prywatnym interesem właściciela działki nr 93. Trzeba tu zwrócić uwagę, że nie ma automatycznego prymatu interesu publicznego nad indywidualnym, zaś przepis art. 1 ust. 3 u. p. z. p. stanowi, że ustalając przeznaczenie terenu organ waży interes publiczny i interesy prywatne.

Zdaniem Sądu organ nie odniósł się do zakreślonego ustawowo interesu publicznego, bowiem nie wskazał i nie uzasadnił zobiektywizowanych potrzeb ogółu społeczeństwa lub zobiektywizowanych potrzeb lokalnych społeczności. Nie sposób lokalnej społeczności utożsamiać automatycznie z jedną działką. Faktycznie organ nie wykazuje w jaki sposób, prowadząc drogę 4KDD, realizuje interes publiczny. W ocenie Sądu poprowadzona droga wzmacnia wyłącznie pozycje właściciela działki 94/4, który już ma dostęp do drogi publicznej, jednak osłabia pozycje właściciela działki 93.

Organ wreszcie postąpił wbrew normie z art. 15 ust. 1 u. p. z. p. nakazującej odpowiednio ukształtować uzasadnienie projektu planu miejscowego. Adresatem tego uzasadnienia jest ogół społeczeństwa, ale to uzasadnienie nabiera szczególnego znaczenia dla jednostki, na której prawa plan bezpośrednio oddziałuje. Z przedmiotowego uzasadnienia właściciel działki nr 93 nie uzyskał precyzyjnych wyjaśnień w kwestii ograniczenia swojej własności, co zdaniem Sądu wyczerpuje również znamiona naruszenia przepisu dotyczącego zachowania jawności i przejrzystości procedur planistycznych (art. 1 ust. 2 pkt 12 u. p. z. p.).

Już na marginesie Sąd dostrzega, że skutkiem uchwalenia planu może być niemożność lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości, i że idą za tym stosowne roszczenia. Wydaje się, że nawiązuje do takich konsekwencji organ, gdy wspomina o odrębnych, niezależnych bytach, które powstaną w wyniku podziału działki skarżącego. Jednak ewentualny spadek/ograniczenie możliwości korzystania w efekcie podziału działki może być badane dopiero wówczas, gdy prawidłowo skonstruowano i uchwalono przepisy planu miejscowego.

Sąd administracyjny nie ma kompetencji do oceny merytorycznej trafności i celowości rozwiązań planu miejscowego, bowiem jedynym dopuszczalnym kryterium jest legalność. I na dochowaniu wymogów prawnych skupił się Sąd. Będąc związany wykładnią prawa wskazaną przez Sąd II instancji, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu dostrzegł w zaskarżonej uchwale planistycznej istotne uchybienia, które muszą prowadzić do stwierdzenia jej nieważności w części. Zasadniczo sprowadzały się one do tego, że organ nie wykazał rzeczowo i przekonująco przesłanek ograniczenia praw skarżącego, czym nadużył władztwa planistycznego.

W konsekwencji, na zasadzie art. 147 § 1 ustawy p. p. s. a. Sąd uwzględnił skargę i stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części. O kosztach orzeczono zgodnie z art. 200 p. p. s. a.