

II SA/Po 810/12 - Wyrok

Data orzeczenia	2013-02-19
Data wpływu	2012-09-24
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
Sędziowie	Tomasz Świstak /przewodniczący sprawozdawca/
Symbol z opisem	6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Zagospodarowanie przestrzenne
Sygn. powiązane	II OSK 1348/13
Skarżony organ	Rada Miasta
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały
Powołane przepisy	Dz.U. 2012 nr 0 poz 270; art. 53 par. 2, art. 147 par. 1, art. 134 par. 1, art. 170, art. 152, art. 61 par. 3, art. 200; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity. Dz.U. 2003 nr 80 poz 717; art. 3 ust. 1, art. 6 ust. 1, art. 1 ust. 2 pkt 6 i 7, art. 15 ust. 2 pkt 10, art. 36 ust. 1-3; Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Dz.U. 1997 nr 78 poz 483; art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. Dz.U. 1964 nr 16 poz 93; art. 140; Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Wiesława Batorowicz Sędziowie Sędzia WSA Maria Kwiecińska Sędzia WSA Tomasz Świstak (spr.) Protokolant st.sekr.sąd. Mariola Kaczmarek po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 lutego 2013 r. sprawy ze skargi "A" spółka komandytowo-akcyjna na uchwałę Rady Miasta Poznania z dnia 7 lipca 2009 r. nr LVIII/757/V/2009 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; I. stwierdza nieważność § 4 zaskarżonej uchwały w części dotyczącej terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 3U/MW i 4 U/MW oraz załącznika graficznego do zaskarżonej uchwały w części dotyczącej linii rozgraniczających teren oznaczony na rysunku plany symbolem 02KD-G od terenów oznaczonych symbolami 3U/MW i 4U/MW i w części obejmującej oznaczenie nieprzekraczalnych linii zabudowy oraz obowiązujących linii zabudowy na terenach oznaczonych symbolami 3U/MW i 4U/MW II. zasądza od Rady Miasta Poznania na rzecz strony skarżącej kwotę 557,- (pięćset pięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania, III. określa, że zaskarżona uchwała w części wskazanej w punkcie I sentencji nie może być wykonana.

Uzasadnienie

W następstwie podjęcia przez Radę Miasta Poznania uchwały z dnia 14 września 2004 r., nr LII/555/IV/2004 przystąpiono do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego "Rataje-Łacina" w Poznaniu obejmującego obszar o pow. 167 ha położony między ulicami Jana Pawła II, Abp. Antoniego Baraniaka, Inflancką i Bolesława Krzywoustego wraz z terenami tych ulic oraz dworcem komunikacji miejskiej przy rondzie Rataje.

W toku prac nad planem Stowarzyszenie "B" zgłosiło uwagi do projektu planu wnosząc o jego zmianę poprzez ustalenie w § 11 ust. 10 pkt 4 lokalizacji drogi rowerowej o szerokości co najmniej 2,0 m po południowej stronie ulicy [...] (znaczony symbolem 02KD-G) nawet kosztem odpowiedniego uszczuplenia terenów przyległych.

Uchwałą z dnia 7 lipca 2009 r. nr LVIII/757/V/2009 Rada Miasta Poznania uchwaliła miejscowy

plan zagospodarowania przestrzennego "Rataje-Łacina" część B w Poznaniu (dalej: "Plan").

W § 11 ust. 1 pkt 1 uchwalonego Planu określono, iż teren oznaczony na rysunku planu symbolem 02KD-G przeznacza się pod drogę publiczną (ul. [...]). Zgodnie z ust. 9 tego paragrafu określono zakaz lokalizacji na tym terenie jakichkolwiek budynków. W § 11 ust 10 pkt 2 lit. b Planu określono klasyfikację drogi dla terenu 02KD-G - droga klasy głównej, na której zgodnie z ustaleniami § 11 ust. 10 pkt 4 mają być zlokalizowane dwie jezdnie z dwoma pasami ruchu z dopuszczeniem jednej jezdni z czterema pasami ruchu oraz obustronny chodnik o szerokości co najmniej 2,25 m.

Nadto w § 4 ust. 1 Planu dla terenów oznaczonych na rysunku Planu symbolem 3U/MW określono przeznaczenie na zabudowę usługową i mieszkaniową wielorodzinną. W § 4 ust 6 pkt 3 Planu wskazano, iż zabudowa na terenie określonym symbolem 3U/MW, powinna być lokalizowana zgodnie z wyznaczonymi liniami zabudowy, przed którymi na odległość do 1,5 m dopuszcza się sytuowanie: wykuszy, balkonów, galerii, tarasów. Ponadto dopuszczenie lokalizowania zabudowy wewnątrz terenu pod warunkiem usytuowania jej w odległości większej niż 30,0 m od obowiązującej linii zabudowy.

Załącznik nr 2 do uchwały z dnia 7 lipca 2009 r. nr LVIII/757/V/2009 zawiera Rozstrzygnięcie Rady Miasta Poznania o sposobie rozstrzygniętych uwag wniesionych do projektu miejscowego planu przestrzennego "Rataje-Łacina" część B w Poznaniu (dalej: "Rozstrzygnięcie").

W § [...] Rozstrzygnięcia wskazano, iż Rada Miasta nie uwzględniła uwag wniesionych przez Stowarzyszenie "B" dotyczących lokalizacji ścieżki rowerowej po południowej stronie ul. [...]. Uzasadniając powyższe wskazano, iż przyjęty planem przekrój ul. [...] jest zgodny z prawomocną decyzją o pozwoleniu na zabudowę, na podstawie której dokonuje się przebudowa ul. [...]. Tymczasem zgodnie z art. 65. ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy albo decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli:

- 1) inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę;
- 2) dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji, przy czym zgodnie z ust. 2 tego samego artykułu przepisu ust. 1 pkt 2 nie stosuje się, jeżeli została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji, o których mowa w ust. 1, następuje w trybie art. 162 §1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Dalej Rada Miasta wyjaśniła, iż Plan w § 11 ust. 10 pkt 31 dopuszcza realizację dodatkowych, innych niż ustalone planem, elementów układu komunikacyjnego, zgodnie z przepisami odrębnymi.

W związku z powyższym przyjęcie uwagi byłoby sprzeczne z wydanymi pozwoleniami i nie miałyby zastosowania w ramach toczącej się przebudowy ulicy, jednakże w sytuacji, gdy zaistnieje taka potrzeba plan nie będzie uniemożliwiał realizacji drogi rowerowej.

Prawomocnym wyrokiem z dnia 23 czerwca 2010 r., sygn. IV SA/Po 117/10 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu oddalił skargę M. P. i Z. B. na uchwałę Rady Miasta Poznania z dnia 7 lipca 2009 r., nr LVIII/757/V/2009. W uzasadnieniu wyroku Sąd wyjaśnił m.in., iż nie stwierdził naruszenia przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stąd brak podstaw do wyeliminowania zaskarżonego aktu z obrotu prawnego. W szczególności

Sąd wskazał w uzasadnieniu powyższego orzeczenia, iż w toku procedury planistycznej nie doszło do naruszenia art. 17 i 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ponadto prawomocnym wyrokiem z dnia 7 marca 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 4/12 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu oddalił skargę "C" sp. k. na powyższą uchwałę Rady Miasta Poznania z dnia 7 lipca 2009 r., nr LVIII/757/V/2009. W orzeczeniu tym Sąd również stwierdził, iż nie dopatrywał się aby Rada Miasta Poznania uchwaliła przedmiotowy Plan z naruszeniem zasad sporządzania planów miejscowych.

Pismem z dnia 25 czerwca 2012 r. "A" Spółka komandytowo-akcyjna [...] (dalej Spółka) wezwała Radę Miasta Poznania do usunięcia naruszenia prawa w związku z podjętą uchwałą Rady Miasta Poznania z dnia 7 lipca 2009 r., Nr LVIII/757/V/2009, w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego "Rataje-Łacina" część B, w części dotyczącej korekty przebiegu linii rozgraniczających teren wyznaczony pod drogę publiczną, oznaczoną symbolem 02 KD-G.

W uzasadnieniu wniosku wskazano, iż Spółka wybudowała na terenie działek nr ewid. [...], [...] i [...] (powstałych z podziału działki [...]); nr [...] i [...] (powstałych z podziału działki [...]) oraz nr [...] i [...] (powstałych z podziału działki [...]) - będących w użytkowaniu wieczystym Spółki - obiekty biurowe, na podstawie uzyskanych w latach [...] - [...] ostatecznych decyzji Prezydenta Miasta Poznania o pozwoleniu na budowę, poprzedzonych wydanymi w roku [...] ostatecznymi decyzjami tegoż organu o ustaleniu warunków zabudowy.

Tymczasem w Planie doszło do nieuprawnionego wyznaczenia linii wyznaczającej teren pod drogę publiczną, oznaczoną 02KD-G, której południowy przebieg wyznaczono poprzez działki wnioskodawcy, na których w czasie opracowywania planu powstały legalnie wzniesione budynki. Tak ustalony przebieg przedmiotowych linii powoduje w istocie niedopuszczalność dokonania podziału nieruchomości, w sposób określony w Planie, ponieważ w przypadku działki nr ewid. [...] linia przechodzi przez narożnik budynku co w przypadku postępowania podziałowego wyklucza możliwość zastosowania reguły przewidzianej w art. 93 ust. 3b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity. Dz. U. Nr 261, poz. 2603 z 2004 r.). Przepis ten określa, że podział budynku jest możliwy tylko wtedy, gdy może być odrębnie wykorzystywany, niezależnie od części, od której zostanie oddzielony. W przedmiotowej sprawie podział taki, ze względu na położenie jak i konstrukcję budynku jest niemożliwy do przeprowadzenia, co czyni ustalenia planu w części przebiegu linii dla jednostki 02KD-G - na wysokości nieruchomości wnioskodawcy - co najmniej chybionymi, niezależnie od tego, na czyj wniosek byłaby prowadzona procedura podziałowa również dla tak wyznaczonej działki drogowej.

W ocenie Spółki wyznaczenie kwestionowanej linii rozgraniczającej jest skutkiem omyłki podczas sporządzania załącznika graficznego planu, niemniej jej pozostawienie w obecnym przebiegu uniemożliwia rozporządzenie przysługującym Spółce prawem użytkowania wieczystego i dokonania podziału. Tym samym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego "Rataje-Łacina" część B, wskazują na nadużycie przez Miasto Poznań uprawnień w zakresie tzw. władztwa planistycznego.

Podkreślono także, iż biorąc pod uwagę regulacje przewidziane w art. 65 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stwierdzić należy, że ustawodawca szanuje prawa nabyte oraz interes inwestora i racjonalnie traktuje jego sytuację na takim etapie procesu inwestorskiego, na którym konkretna inwestycja zaczyna się urzeczywistniać.

Zdaniem Spółki Plan w zaskarżonym zakresie narusza także zasadę swobody i równości

gospodarczej, o jakiej mowa w art. 6 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.

Wprowadzenie do części rysunkowej planu linii rozgraniczającej przechodzącej przez legalnie wzniesiony w trakcie prowadzenia prac planistycznych obiekt, powoduje niemożność przeprowadzenia podziału tejże nieruchomości i umożliwienie swobodnego obrotu nieruchomością przez właściciela, który prowadzi działalność gospodarczą – developerską. Plan zagospodarowania przestrzennego nie może stanowić instrumentu ograniczającego chronioną konstytucyjnie swobodę działań gospodarczych i nakładać ograniczeń o charakterze podmiotowym w zakresie działań konkurencyjnych podmiotów gospodarczych.

Odpowiadając na wezwanie Prezydent Miasta Poznania pismem z dnia 25 lipca 2012 r. stwierdził, iż linia rozgraniczająca ul. [...] w rejonie działki [...], ark. [...], obręb [...], ustalona w Planie jest poprawna, a przy sporządzaniu projektu Planu uwzględniono wydaną decyzję o pozwoleniu na budowę. Ponadto wskazano iż, samo pozwolenie na budowę stanowi autonomiczną podstawę do realizacji zamierzonych inwestycji. Uchwalenie planu miejscowego nie ma wpływu na prawomocne decyzje o pozwoleniu na budowę.

Dalej wyjaśniono, iż na etapie sporządzania planu, zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, została uzyskana z Miejskiego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej mapa zasadnicza, zgodnie z wymogami art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Mapa zasadnicza, która jest mapą rastrową, została zamówiona w skali 1:2000, a więc informacja w niej zawarta posiadała tolerancję błędu na poziomie skali, czyli 1 milimetr na mapie równa się 2 metrom w terenie. Ponadto tylko załącznik graficzny do planu w formie mapy jest oficjalną podstawą do jego realizacji. Tego charakteru nie ma mapa miejska i jej warstwa ewidencyjna, ani też inne graficzne przedstawienia postanowień planu jak np. wydruk z Systemu Informacji Przestrzennej. Mają one jedynie charakter informacyjny.

Wskazano nadto, iż w przedmiocie Planu Spółka składała wniosek z dnia [...] 2010 r. o zmianę Planu w zakresie przebiegu linii rozgraniczających pod drogą publiczną 02KD-G. Wniosek ten został rozpatrzony negatywnie w dniu [...] 2011 r., o czym poinformowano Spółkę pismem Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Poznaniu z dnia [...] 2011 r. Ponowny wniosek Spółka złożyła [...] 2012 r. Rozpatrzenie przedmiotowego wniosku jeszcze nie nastąpiło lecz wskazać należy, iż od chwili negatywnego rozpatrzenia pierwszego wniosku do chwili obecnej nie odnotowano żadnych zmian w zakresie uwarunkowań planistycznych, które uzasadniałyby odmienne rozpatrzenie drugiego wniosku.

Pismem dnia 21 sierpnia 2012 r. "A" Spółka komandytowo-akcyjna [...] wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Miasta Poznania z dnia 7 lipca 2009 r., nr LVIII/757/V/2009 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego "Rataje-Łacina" część B w Poznaniu.

W skardze Spółka powtórzyła zarzuty podniesione w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa stwierdzając, iż biorąc pod uwagę wymogi zasady kształtowania ładu przestrzennego, nieuprawnionym było wyznaczenie linii wyznaczającej teren pod drogę publiczną, oznaczoną 02KD-G, której południowy przebieg wyznaczony został poprzez zabudowane [...] obiektami działki Skarżącej.

Strona podniosła, że nie neguje prawa Gminy do ustalenia inwestycji celu publicznego, to jest drogi publicznej, jaką niewątpliwie stanowi istniejąca ul. [...], to jednak biorąc pod uwagę istniejącą już w dacie uchwalenia planu [...] zabudowę biurową oraz przede wszystkim uwarunkowania terenu otaczającego tę ulicę, dowolne wyznaczenie południowej linii

rozgraniczającej tę ulicę w niczym nie uzasadniało - w tym szczególnym przypadku - prymatu interesu społecznego nad interesem prywatnym. W przedmiotowej sprawie nie było jakiegokolwiek uzasadnienia do wykorzystania władztwa planistycznego, poprzez dowolność w ograniczeniu przysługującego skarżącej, a korzystającego z ochrony konstytucyjnej prawa własności.

Spółka podkreśliła, iż tak ustalony w planie miejscowym przebieg przedmiotowych linii powoduje w istocie niedopuszczalność dokonania podziału nieruchomości, w sposób określony w planie, ponieważ w przypadku działki nr ewid. [...] linia przechodzi przez narożnik budynku, co eliminuje w przypadku postępowania podziałowego możliwość zastosowania reguły przewidzianej w art. 93 ust. 3b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Ustalony w planie miejscowym południowy przebieg linii rozgraniczającej powoduje, że względu na położenie jak i konstrukcję budynku jest niemożliwy do przeprowadzenia, co czyni ustalenia planu w części przebiegu linii dla jednostki 02KD-G - na wysokości nieruchomości wnioskodawcy - co najmniej chybionymi i niezależnie od tego, na czyj wniosek byłaby prowadzona procedura podziałowa również dla tak wyznaczonej działki drogowej.

Skarżąca wskazała, iż w 2010 roku złożyła wniosek o zatwierdzenie podziału między innymi ówczesnej działki nr [...]. W toku prowadzonego postępowania, Zarząd Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ, pismem z dnia [...] maja 2010 r., znak: [...] wskazał, iż dla wnioskowanych do podziału nieruchomości w uchwalonym planie zagospodarowania przestrzennego ustalono, że znajdują się one częściowo na terenach przeznaczonych m.in. pod drogi publiczne, a analiza przedłożonego do zatwierdzenia wstępnego podziału działek wymaga korekty, w szczególności zapewniającym zgodność projektowanych granic z przebiegiem linii rozgraniczających dróg publicznych. Wskazano także, iż przedmiotowa nieruchomość jest zabudowana budynkiem nadziemnym i poziomym, co powoduje, że stosownie do art. 93 ust. 3b ustawy o gospodarce nieruchomościami, dopuszczalność jego podziału wzdłuż pionowych płaszczyzn, od fundamentu do przekrycia dachu. Zdaniem Spółki jest poza sporem, że już w 2010 r. GEOPOZ dostrzegł, iż linia rozgraniczająca drogę przebiega przez budynek, co pozostaje w sprzeczności z twierdzeniem Prezydenta Miasta Poznania przedstawionym w piśmie z dnia 25 lipca 2012 r.

Według strony skarżącej nieprawdziwe jest także twierdzenie prezydenta Miasta Poznania, iż przy ustalaniu plan miejscowego uwzględniono wydane na tym terenie pozwolenia na budowę. Gdyby tak było, co najmniej nielogiczne byłoby wrysowanie w rysunek planu nieprzekraczalnej linii zabudowy dla jednostki 3U/MW, ukształtowanej równolegle, to jest w odległości 7 m od linii rozgraniczającej drogę 02KD-G. W czasie prac końcowych nad planem i jego uchwalania na terenie tym znajdowały się już wybudowane obiekty biurowe, w lokalizacji nie dość że wykraczającej poza wskazane linie, ale również dla jednego z nich, wykraczające północno-zachodnim narożnikiem także poza wrysowaną linię rozgraniczającą drogi. Nie można też zgodzić się z twierdzeniem organu, iż na mapie stanowiącej załącznik do planu doszło do błędu na poziomie skali.

W ocenie skarżącej wyznaczenie kwestionowanej linii rozgraniczającej, jest najprawdopodobniej skutkiem omyłki podczas sporządzania załącznika graficznego planu, niemniej jej pozostawienie w obecnym przebiegu uniemożliwia rozporządzenie przysługującym Spółce prawem użytkowania wieczystego i dokonania podziału. Zaistniałego błędu nie można jednak skutecznie wyjaśnić, ani też "naprawić" otrzymanym pismem Prezydenta Miasta Poznania. Niedopuszczalne jest korygowanie linii rozgraniczających w innym trybie niż poprzez zmianę planu.

Wskazanie uchybienia bezzasadnie ograniczają uprawnienia właścicielskie strony skarżącej i

stanowią nadużycie przez Miasto Poznań uprawnień tzw. władztwa planistycznego.

Spółka powtórzyła również zarzut naruszenia zasady swobody i równości gospodarczej, o której mowa w art. 6 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.

Odpowiadając na skargę pełnomocnik Miasta Poznań wniósł o jej oddalenie.

W pierwszej kolejności organ wskazał, iż wyznaczenie w planie linii rozgraniczających drogi publicznej nie jest równoznaczne z jej poszerzeniem. Natomiast wyznaczenie linii rozgraniczających ulicy [...] w taki sposób w jaki zrobiono to w zaskarżonym Planie umożliwi poprawę bezpieczeństwa ruchu oraz usprawnienie ruchu samochodowego. Linie rozgraniczające wyznaczone w Planie pozwalają na dokonanie rozdziału obecnej czteropasmowej drogi jednojezdniowej i przedzielenie pasem rozdziału pasów ruchu odbywającego się w przeciwnych kierunkach. Tak wyznaczone linie pozwalają też na zlokalizowanie ścieżki rowerowej po stronie południowej ulicy. Tego typu rozwiązania bez wątpienia usprawnią ruch, ale przede wszystkim poprawią jego bezpieczeństwo.

Zdaniem organu, wbrew twierdzeniom Spółki, linie rozgraniczające wyznaczone w planie nie przechodzą przez budynek skarżącego. Linia rozgraniczająca ul. [...] w rejonie działki [...], ark. [...], obręb [...], ustalona w planie jest poprawna, a przy sporządzaniu projektu uwzględniono wydaną decyzję o pozwoleniu na budowę. Na etapie sporządzania planu z Miejskiego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej została uzyskana mapa zasadnicza, zgodnie z wymogami art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Mapa zasadnicza, która jest mapą rastrową, została wykonana w skali 1:2000, a więc informacja w niej zawarta posiadała tolerancję na poziomie skali, czyli 1 mm równa się 2 metrom w terenie. Tylko załącznik graficzny do planu w formie wydrukowanej mapy jest oficjalną podstawą do jego realizacji. Tego charakteru nie ma mapa miejska i jej warstwa ewidencyjna ani też inne graficzne przedstawienia postanowień planu. Dlatego też, przecięcie fragmentu budynku linią rozgraniczającą ulicy, które mogło pojawić się powiększeniu mapy w wersji elektronicznej, należałoby potraktować jako błąd techniczny odczytu ustaleń planu.

Niezależnie od powyższych wyjaśnień, pełnomocnik organu wskazał, iż Dyrektor Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ w postanowieniu z dnia [...] sierpnia 2012 roku pozytywnie zaopiniował proponowany podział nieruchomości skarżącego i stwierdził, iż zaproponowany podział jest zgodny z ustaleniami planu miejscowego, a zatem że zostały spełnione przesłanki, o których mowa w art. 93 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Odnosząc się do zarzutów skargi wyjaśniono, że wyznaczenie w planie miejscowym kwestionowanych linii rozgraniczających drogi publicznej 02KD-G, a tym samym umożliwienie polepszenia organizacji i bezpieczeństwa ruchu bez wątpienia stanowi dobro ogólnospołeczne.

W omawianym przypadku doszło do kolizji interesu publicznego w postaci umożliwienia rozwoju komunikacji, służącego ogółowi mieszkańców, i interesu prywatnego w postaci niezabudowanego pasa terenu należącego do skarżącego. Uznać należy, iż Radzie Miasta Poznania przysługiwało uprawnienie do określenia na omawianym obszarze gminy zakwestionowanego przez skarżącego przeznaczenia terenów, to jest objęcia fragmentu jego terenu liniami rozgraniczającymi ulicy i nie doszło przy tym do przekroczenia granic władztwa planistycznego.

Ponadto Plan realizuje kierunki zagospodarowania wskazane dla tego terenu w obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Poznania - uchwałą Nr XXX/299/V/2008 Rady Miasta Poznania z dnia 18 stycznia 2008 r.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady swobody i równości działalności gospodarczej, organ wskazał, iż nie doszło do naruszenia tej zasady, gdyż znikł podstawowy problem odcięcia linią rozgraniczającą części budynku skarżącego i przez to uniemożliwienie podziału nieruchomości

W piśmie procesowym z dnia 29 stycznia 2013 r. pełnomocnik organu powtórzył, iż podział nieruchomości, wbrew twierdzeniom skarżącego okazał się możliwy, a co za tym idzie nie doszło do naruszenia wspomnianej zasady swobody i równości działalności gospodarczej. Wobec powyższego niezrozumiałym wydaje się być fakt wniesienia przez skarżącego do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Poznaniu zażalenia na postanowienie Dyrektora Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ z dnia [...] sierpnia 2012 r. i zakwestionowanie w ten sposób pozytywnej opinii wydanej dla złożonego przez skarżącego projektu podziału. W postanowieniu o sygnaturze [...] Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu utrzymało w mocy zaskarżone postanowienie Dyrektora Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ wskazując, iż zarzuty podniesione w zażaleniu jakoby linia podziału nieruchomości przebiegała przez budynek istniejący na gruncie nie są uzasadnione. Pełnomocnik organu wskazał dalej, iż według uzyskanych informacji skarżący zaskarżył również to postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Poznaniu. Tak więc z jednej strony skarżący podnosi, iż nie może prowadzić działalności developerskiej i podzielić swojego budynku, gdyż jego zdaniem w planie miejscowym poprowadzono linię rozgraniczającą przez ten budynek, a z drugiej strony kwestionuje postanowienia organów, które orzekają, że jednak może dokonać podziału budynku i że linia rozgraniczająca nie przebiega przez budynek skarżącego.

Występujący na rozprawie pełnomocnik skarżącej wnosił i wywodził jak w skardze oraz przedłożył do akt kopię Mapy Miejskiej Poznania w skali 1:1000 uzyskaną z Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ w Poznaniu w lipcu 2012 r. obejmującą przedmiotowy obszar. Podniósł nadto, iż dwa pierwsze budynki położone od strony działki [...] zostały wybudowane w latach [...]–[...].

Pełnomocnik organu wnosił i wywodził jak w skardze, a nadto wskazał, iż o uwzględnieniu przy sporządzaniu planu wydanych pozwoleń na budowę świadczy przebieg linii rozgraniczającej przebiegającej w planie po licu budynku oraz, że brak jest odrębnych dokumentów, z których wynikałoby, iż przy sporządzaniu projektu planu uwzględniono decyzje o pozwoleniu na budowę.

W piśmie procesowym z dnia 8 lutego 2013 r. pełnomocnik skarżącej wskazał, iż decyzja Prezydenta Miasta Poznania o pozwoleniu na budowę budynków biurowych oznaczonych literami [...] i [...] wydana została w dniu [...], zaś w dniu [...] wydana została decyzja o pozwoleniu na użytkowanie części tych budynków. W dniu [...] lutego wydana natomiast została decyzja o pozwoleniu na budowę budynków oznaczonych literami [...], [...] i [...], przy czym [...] wydana została decyzja o pozwoleniu na użytkowanie budynków [...] i [...]. Do pisma dołączono kopie przywoływanych w nim decyzji Prezydenta Miasta Poznania i Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania.

Nadto pełnomocnik skarżącej wskazał, iż w odpisie księgi wieczystej dla przedmiotowej nieruchomości nr KW [...] w podrubryce 1.4.2 jest dokonany wpis budynków biurowych [...] i [...] (odpowiednio o nr ewid. [...] i [...]), co oznacza, iż budynki te były wpisane do ewidencji budynków prowadzonej przez Urząd Miasta Poznania przed datą uchwalenia zaskarżonego planu miejscowego, bowiem podstawą ich wpisania do księgi wieczystej był wypis z kartoteki budynków z dnia [...].

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Uchwała została zaskarżona w terminie przewidzianym w art. 53 § 2 p.p.s.a., mianowicie w terminie 30 dni od doręczenia skarżącej odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa.

Skarżąca Spółka posiada legitymację skargową, bowiem zaskarżona uchwała narusza jej interes prawny. Bezspornym jest, że jest ona właścicielem działki nr [...] zlokalizowanej na terenie objętym zaskarżonym planem oraz użytkownikiem wieczystym stanowiących własność Skarbu Państwa działek nr [...] i [...] i właścicielem budynków biurowych wzniesionych na działce nr [...]. Skoro zaś w niniejszej sprawie skarżąca Spółka posiada tytuł prawnorzeczowy do nieruchomości położonych na obszarze objętym kwestionowanym planem i ustalenia tego planu określają w sposób wiążący przeznaczenie tych nieruchomości, to samo to wystarczy do uznania, że interes prawny skarżącej został naruszony.

Dalej zauważyć należy, iż stosownie do art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm. – dalej: p.p.s.a.) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Przedmiotem tej kontroli odnośnie aktów prawa miejscowego jest zbadanie, czy organy stanowiące, w toku ich podejmowania nie naruszyły prawa w sposób uzasadniający stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Kontroli tej sąd dokonuje według stanu prawnego istniejącego w dniu podjęcia zaskarżonego aktu prawa miejscowego.

Sądowa kontrola legalności działania organów administracji publicznej sprawowana jest w granicach sprawy, ale rozstrzygając o zasadności skargi sąd nie jest związany jej zarzutami, wnioskami oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Oznacza to obowiązek wzięcia pod uwagę wszelkich naruszeń prawa, a także wszystkich przepisów, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i zarzutów podniesionych w skardze.

Przed przystąpieniem do dalszych rozważań zauważyć należy, iż ze względu na treść art. 134 §1 p.p.s.a., rozpoznanie przez sąd skargi na uchwałę organu stanowiącego gminy w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego co do zasady obejmuje zarówno badanie legalności co do zachowania procedury uchwalenia całej uchwały, jak i zbadanie, czy naruszenie interesu prawnego skarżącego poprzez ograniczenie sposobu zagospodarowania jego nieruchomości nie zostało dokonane przez radę gminy z przekroczeniem zakresu tzw. władztwa planistycznego gminy.

W realiach niniejszej sprawy nie można jednakże abstrahować od okoliczności, iż toczyły się już zakończone prawomocnymi wyrokami postępowania sądowoadministracyjne sygn. IV SA/Po 177/10 i IV SA/Po 4/12 ze skarg innych podmiotów na uchwałę Rady Miasta Poznania z dnia 7 lipca 2009 r., nr LVIII/757/V/2009, w toku których Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zajmował się legalnością tego aktu prawa miejscowego i skargi oddalił, między innymi wobec niestwierdzenia naruszenia zasad sporządzania planu, istotnych naruszeń trybu sporządzania planu oraz zgodności planu z ustaleniami obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Poznania.

W tym stanie prawnym, wobec treści art. 170 p.p.s.a. zgodnie, z którym orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy

państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby, brak jest podstaw prawnych dla ponownego badania przez Sąd zagadnień związanych z badaniem legalności co do zachowania procedury uchwalenia uchwały i jej zgodności z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Co za tym idzie przedmiotem kontroli sądowej w niniejszej sprawie może być jedynie zbadanie sprawy w granicach w jakich nie była rozpoznawana wcześniej, to jest odnośnie naruszenia indywidualnego interesu prawnego skarżącej.

Rozpoznając skargę w tak zakreślonej kognicji Sąd uznał ją za zasadną, aczkolwiek nie sposób zgodzić się ze wszystkimi podniesionymi w niej zarzutami.

Wskazać bowiem należy, że uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego rada gminy związana jest przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych i tylko w tych granicach wyznaczyć można władztwo planistyczne przysługujące gminie.

W niniejszej sprawie rozważenia wymaga jak daleko sięga ochrona przysługującego skarżącej prawa własności gruntów (odnośnie działki nr [...]), budynków (odnośnie stanowiących odrębny przedmiot własności budynków wybudowanych na działce nr [...]) oraz prawa użytkowania wieczystego (odnośnie działek nr [...] i [...]) oraz gdzie należy postawić w kontekście tego prawa granice przysługującego radzie gminy władztwa planistycznego.

W myśl art. 140 k.c. w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Zgodnie zaś z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustaw i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Z kolei w myśl wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw 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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ograniczenia wykonywania prawa własności wynikają z przepisów bardzo wielu ustaw. W niniejszej sprawie istotne jest ograniczenie wynikające z przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r., Nr 80 z poz. 717 z późniejszymi zmianami, dalej u.p.z.p.). Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej ustawy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Na mocy przepisów powołanej ustawy organy gminy zostały upoważnione do ingerencji w prawo własności innych podmiotów, w celu ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy. Wynika to wprost z treści art. 6 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym ustalenia planu miejscowego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Zaznaczyć należy, iż uprawnienia przyznanego w art. 3 ust. 1 u.p.z.p. gmina nie może wykonywać dowolnie. W art. 1 ust. 2 u.p.z.p. zawarto katalog wymagań, które w szczególności należy wziąć pod uwagę w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Gmina zobowiązana jest w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać m.in. walory ekonomiczne przestrzeni i prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 6 i 7 u.p.z.p.).

Nie ulega również wątpliwości, że rada gmina w planie miejscowym winna obowiązkowo określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, czyli m.in. przebieg modernizowanych dróg (art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.). Uchwalając plan miejscowy rada gminy jest zatem uprawniona do tego, aby po przeanalizowaniu potrzeb wspólnoty samorządowej zdecydować o przeznaczeniu określonych terenów pod budowę nowych, względnie rozbudowę istniejących dróg, które utworzą sieć komunikacji na terenie gminy. Konieczność rozbudowy i modernizacji istniejących dróg służących m.in. do swobodnego funkcjonowania mieszkańców, przemieszczania się służb komunalnych i ratowniczych, a co za tym idzie przeznaczenie na ten cel terenów w planie miejscowym mieści się w granicach zakreślonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przeznaczenie określonych gruntów pod drogi publiczne służy bowiem porządkowi publicznemu. Realizacja tego celu nie jest jednak możliwa bez ograniczenia czyichkolwiek praw. Dokonując ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli gmina powinna kierować się zasadą proporcjonalności, która wyraża zakaz nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Oznacza to konieczność dbania o właściwe ustalenie proporcji pomiędzy ochroną interesu publicznego z jednej strony, a ograniczeniem prywatnych interesów właścicieli z drugiej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 28 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 42/08, Lex nr 483139).

W świetle powyższego przeznaczenie w zaskarżonym planie znacznej (aczkolwiek – o czym w dalszej części niniejszego uzasadnienia nieprecyzyjnie określonej) części działek nr [...],[...] i [...], pod lokalizację rozbudowanej drogi publicznej oznaczonej w planie symbolem 02KD-G, bez jednoczesnego wykazania w uzasadnieniu uchwały, rozstrzygnięciach o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu planu lub w jakimkolwiek innym opracowaniu urbanistycznym, by ustalony przebieg i wymiary planowanej drogi oznaczonej symbolem 02KD-G miały optymalny charakter, odbyło się z naruszeniem wspomnianej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) i stanowiło nadużycie władztwa planistycznego (art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.p.z.p.).

Z analizy materiału dowodowego nie wynika bowiem, jakimi przesłankami kierowała się Rada Miasta Poznania przy przyjęciu określonej w planie wielkości pasa drogowego drogi publicznej 02KD-G i jego położenia względem nieruchomości sąsiednich na odcinku kwestionowanym przez skarżącą.

Jakichkolwiek rozważań w tym zakresie brak w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały, a argumenty przedstawiane w odpowiedzi na skargę uznać należy za nieprzekonujące, albowiem pozostają one w sprzeczności z treścią zaskarżonej uchwały.

Zauważyć bowiem należy, iż w samym Planie w § 11 ust. 10 pkt 4 określono, iż dla terenu 02KD-G ustala się lokalizację jezdni z dwoma pasami ruchu z dopuszczeniem jednej jezdni z czterema pasami ruchu oraz obustronnego chodnika o szerokości 2,25. Jednocześnie dla terenu 02KD-G nie ustalono w planie lokalizacji drogi rowerowej, odmiennie niż chociażby odnośnie terenu 01KD-GP, dla którego w § 11 ust. 10 pkt 3 lit. d ustalono lokalizację dwukierunkowej drogi rowerowej po zachodniej stronie drogi o szerokości 3 m oraz dwukierunkowej drogi rowerowej od strony 3U, 1ZP, 1U. Powyższe w połączeniu z negatywnym rozpoznaniem uwagi do projektu planu zgłoszonej przez Stowarzyszenie "B", które domagało się ustalenia w § 11 ust. 10 pkt 4 lokalizacji drogi rowerowej o szerokości co najmniej 2,0 m po południowej stronie ulicy [...] (znaczonej symbolem 02KD-G) nawet kosztem odpowiedniego uszczuplenia terenów przyległych, jednoznacznie wskazuje, iż zamiarem Rady Miasta Poznania nie było zlokalizowanie na terenie 02KD-G drogi rowerowej, jak również, iż organ ten dopuścił możliwość zrealizowania drogi publicznej oznaczonej 02KD-G, jako drogi jednojezdniowej, czyli bez wyspy oddzielającej przeciwne kierunki ruchu.

Stąd też za oczywiste bezzasadne uznaje Sąd zawarte w odpowiedzi na skargę twierdzenia jakoby przyjęty w Planie przebieg linii rozgraniczających teren 02KD-G, od terenu oznaczonego symbolem 3U/MW uzasadniony był koniecznością dokonania rozdziału obecnej czteropasmowej drogi jednojezdniowej i przedzielenie pasem rozdziału pasów ruchu odbywającego się w przeciwnych kierunkach, oraz zlokalizowanie ścieżki rowerowej po stronie południowej ulicy, albowiem norm nakazujących takie docelowe ukształtowanie ul. [...] nie zawiera przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Przyjęte w § 11 ust. 10 pkt 4 zaskarżonej uchwały parametry zagospodarowania terenu 02KD-G na którym obligatoryjnie przewidziano lokalizację wyłącznie jednej jezdni z czterema pasami ruchu oraz obustronnego chodnika o szerokości 2,25 także nie wskazują na przyczyny zakreslenia tegoż obszaru w szerokości znacznie przekraczającej istniejącą czteropasmową drogę.

Co za tym idzie uznać należy, iż prawodawca lokalny w żaden sposób nie wykazał jakie względy uzasadniały tak znaczne zwiększenie obszaru przeznaczonego pod drogę 02KD-G, w stosunku do aktualnego sposobu zagospodarowania tych terenów i co za tym idzie tak drastyczną ingerencję w prawo własności i użytkowania wieczystego nieruchomości w obszarze tym położonych. Nawet bowiem przy przyjęciu faktycznego przebiegu linii rozgraniczającej teren oznaczony symbolem 02KD-G od terenu oznaczonego symbolem 3U/MW w sposób proponowany przez Miasto Poznań w odpowiedzi na skargę granica pasa drogowego drogi 02KD-G przebiegać będzie bezpośrednio po licu budynku skarżącej oznaczonego literą [...] i w niewielkiej odległości od frontów budynków oznaczonych literami [...], [...] i [...], co w niewątpliwy sposób zarówno utrudni korzystanie z tych budynków, jak i uniemożliwi skarżącej swobodne zagospodarowanie tych części jej działki i działek pozostających w jej użytkowaniu wieczystym, które znajdują się w obszarze oznaczonym symbolem 02KD-G.

W żaden sposób nie odniesiono się także do postulatu skarżącej Spółki, która proponowała zlokalizowanie ewentualnej drogi rowerowej i poszerzenie pasa drogowego istniejącej ul. [...] nie kosztem jej nieruchomości, lecz kosztem nieruchomości niezabudowanych zlokalizowanych po przeciwległej stronie ulicy.

Nie sposób również ustalić potrzebą realizacji ochrony jakich wartości określonych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. kierowała się Rada Miasta Poznania ustalając dla terenu 3U/MW nieprzekraczalną linię zabudowy jako równoległą do linii rozgraniczającej ten teren od terenu 02KD-G i odległą od tej linii o około 7 metrów, przy jednoczesnym pełnym pominięciu istniejącej legalnej zabudowy w postaci czterech wolnostojących budynków biurowych zlokalizowanych na działce nr [...], częściowo bezpośrednio przy wyznaczonej linii rozgraniczającej, a częściowo w niewielkim jedynie od niej oddaleniu, co spowodowało, iż ustalona dla terenu 3U/MW nieprzekraczalna linia zabudowy jest o kilka metrów cofnięta względem faktycznie istniejącej linii zabudowy. Jest to tym bardziej niezrozumiałe, że zgodnie z art. 2 pkt 1 u.p.z.p. ilekroć w ustawie jest mowa o "ładzie przestrzennym" - należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne, zaś wyznaczona w planie nieprzekraczalna linia zabudowy dla terenu 3U/MW w żaden sposób nie uwzględnia zabudowy istniejącej i skutkować może powstaniem wzdłuż ul. [...] zabudowy nie tworzącej jednolitej pierzei, lecz szereg uskoków o zróżnicowanej głębokości i nierównoległej linii zabudowy.

Podkreślić w tym miejscu trzeba, iż działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i niepoddające się

kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek rzetelnego uzasadniania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego.

Reasumując stwierdzić należy, iż ustalenie w planie przebiegu drogi oznaczonej 02KD-G w sposób naruszający prawo własności i inne prawa rzeczowe skarżącej i bez wykazania, iż jest to usprawiedliwione określonymi, istotnymi okolicznościami, stanowi o nadużyciu przez Radę Miasta Poznania władztwa planistycznego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 stycznia 2010 r., sygn. IV SA/Wa 2075/08, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, z dnia 26 lutego 2010 r., sygn. II SA/Po 804/09, obydwa dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 28 lutego 2008 r., sygn. II SA/Bk 42/08, publ. Lex 483139).

Niezależnie od powyższej okoliczności - samodzielnie uzasadniającej stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w adekwatnej części - stwierdzić należy, iż zapadła ona w tym zakresie nadto z naruszeniem wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady określoności przepisów prawa.

Sporządzenie części graficznej planu na mapie o maksymalnej dopuszczalnej przepisami skali (co wiąże się z występowaniem determinowanych przez przyjętą skalę mapy niedokładności), w połączeniu z brakiem w części tekstowej planu jakichkolwiek regulacji pozwalających na wyjaśnienie wątpliwości co do rzeczywistego przebiegu linii rozgraniczających teren oznaczony symbolem 02KD-G od terenu oznaczonego symbolem 3U/MW doprowadziło do sytuacji, w której nie można w sposób jednoznaczny i pewny ustalić treści normatywnej planu, w tym w szczególności ustalić czy linia rozgraniczająca teren oznaczony symbolem 02KD-G od terenu oznaczonego symbolem 3U/MW przebiega jak twierdzi skarżąca przez narożnik budynku [...] zlokalizowanego na działce nr [...], czy też jak twierdzi skarżony organ jedynie stycznie do frontu tegoż budynku.

Taka niedookreśloność przepisów prawa miejscowego, której nie sposób także usunąć w drodze wykładni innej niż językowa, albowiem jak wykazano powyżej nie sposób obecnie ustalić jakie cele przyświecały prawodawcy lokalnemu przy ustalaniu rozgraniczenia pomiędzy terenami 02KD-G i 3U/MW oraz jakie były w tym zakresie jego zamiary powoduje, iż musi być on uznany za sprzeczny z art. 2 Konstytucji.

Zgodnego z zasadami prawidłowej legislacji sformułowania części tekstowej i graficznej aktu prawa miejscowego nie mogą przy tym zastąpić najbardziej nawet solenne zapewnienia organów administracji składane w toku postępowania sądowoadministracyjnego, tym bardziej, iż brak jest jakichkolwiek dokumentów pozwalających na pozytywne zweryfikowanie tezy podnoszonej między innymi w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa i w odpowiedzi na skargę jakoby przy sporządzaniu projektu Planu uwzględniono wydaną dla skarżącej decyzję o pozwoleniu na budowę. Z przedstawionych przez organ akt jawi się wręcz, iż fakt uzyskania przez skarżącą pozwolenia na budowę, a następnie zrealizowania na działce nr [...] inwestycji w postaci budowy budynków biurowych nie był znany organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego w momencie podejmowania w dniu 7 lipca 2009 r. zaskarżonej uchwały. W nadesłanych aktach znajduje się bowiem "Wykaz materiałów planistycznych sporządzonych na potrzeby projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego "Rataje – Łacina" część B w Poznaniu", z którego wynika, iż ostatnia przed uchwaleniem planu inwentaryzacja terenu nim objętego miała miejsce w maju 2005 r., a ostatnie sporządzone materiały planistyczne (dotyczące zresztą terenu innego niż objęty skargą w niniejszej sprawie) pochodziły z lutego 2006 r. Również mapa, na której sporządzono

projekt części graficznej przyjętego ostatecznie w dniu 7 lipca 2009 r. planu nie zawierała wskazania usytuowania budynków skarżące. Także ustalenie nieprzekraczalnej linii zabudowy dla terenu 3U/MW w zupełnym oderwaniu od faktycznie istniejącej na działce nr [...] linii zabudowy wyznaczonej przez cztery budynki biurowe skarżące zdaje się sugerować, iż istnienie tych budynków nie było znane Radzie Miasta Poznania w momencie podejmowania zaskarżonej uchwały, tym bardziej, że przedmiotowy plan zawiera, np. w § 4 ust. 1 pkt 2 lit. a postanowienia dotyczące istniejącej zabudowy i dopuszczalności jej zachowania. Analogicznych postanowień zabrakło natomiast w Planie odnośnie terenu oznaczonego symbolem 3U/MW.

Stanowczo podkreślić przy tym trzeba, że Sąd rozstrzygając niniejszą sprawę, w żaden sposób nie przesądza czy przyjęta w zaskarżonej uchwale lokalizacja i wymiary drogi publicznej oznaczonej na rysunku planu 02KD-G ma charakter optymalny, czy też charakteru takowego nie ma, a przesłanką zapadłego rozstrzygnięcia, jest brak poczynienia przez organy gminy w toku procedury planistycznej jakichkolwiek ustaleń w tym zakresie oraz sformułowanie przepisów prawa miejscowego w sposób uniemożliwiający jednoznaczne i pewne określenie przebiegu linii rozgraniczającej teren, co z przyczyn oczywistych uniemożliwiło sądowi dokonanie kontroli ich prawidłowości.

Odnosnie sposobu sformułowania pkt I niniejszego wyroku wskazać należy, iż w świetle art. 147 § 1 p.p.s.a. – co do zasady dopuszczalne jest pozbawienie przez Sąd obowiązującego części, a nie całości przepisu zaskarżonej uchwały. Akty stanowienia prawa, w tym także badana w rozpoznawanej sprawie uchwała, zbudowane są bowiem z szeregu norm, nie zaś jedynie ze zbioru jednostek redakcyjnych poszczególnych przepisów. Przedmiotem dokonywanej przez sąd administracyjny oceny zgodności aktu prawa miejscowego z aktami prawa wyższego rzędu są zawsze normy (wywiedzione na podstawie jednego lub wielu przepisów), nie zaś literalne brzmienie części, lub całości aktu prawnego rozumianego jako zbiór jednostek redakcyjnych. Taki sposób dokonywania kontroli norm pozwala uniknąć ewentualnych szkód, jakie mogłyby zostać spowodowane luką prawną, powstałą z powodu wyeliminowania z systemu prawa całego przepisu bez jednoczesnego wprowadzenia w to miejsce nowej regulacji prawnej. W konsekwencji, użyty przez ustawodawcę w art. 147 § 1 p.p.s.a. zwrot "w całości lub w części" aktu prawa miejscowego odnosi się do aktu stanowienia prawa rozumianego jako normy prawnej, nie zaś do poszczególnych przepisów, widzianych w kategoriach gramatycznych, tj. jedynie jako jednostki redakcyjne (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2008r. sygn. akt II GSK 327/07 i z dnia sygn. II OSK 658/10, dostępne w Centralnej bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dokonując stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej wyznaczenia linii rozgraniczającej teren oznaczony 02KD-G od terenu oznaczonego 3U/MW Sąd zmuszony był także orzeczeniem swoim objąć teren oznaczony 4U/MW, albowiem tworzy on funkcjonalną całość z terenem 3U/MW, a uwagi Sądu dotyczące braku wyjaśnienia powodów ustalenia przez Radę Miasta Poznań określonego w planie przebiegu linii rozgraniczającej teren oznaczony symbolem 02KD-G od terenu oznaczonego 3U/MW, odnoszą się w pełnym zakresie do będącej jej prostym przedłużeniem linii rozgraniczającej teren oznaczony symbolem 4U/MW.

Nadto Sąd zmuszony był orzec o stwierdzeniu nieważności załącznika graficznego do zaskarżonej uchwały w części obejmującej oznaczenie maksymalnej nieprzekraczalnej linii zabudowy oraz obowiązującej linii zabudowy na terenach oznaczonych symbolami 3U/MW i 4U/MW, albowiem linie te wyznaczone zostały równolegle do zakwestionowanej linii rozgraniczającej, a ich wyznaczenie na rysunku planu stanowiło następstwo ustalenia określonego przebiegu linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu. Maksymalna nieprzekraczalna linia zabudowy na terenie oznaczonym symbolem 3U/MW i 4U/MW wynika

zatem z przebiegu linii rozgraniczającej, a jednocześnie determinuje warunki wykonywania prawa własności i innych praw rzeczowych dla nieruchomości położonych na tych obszarach. Bez stwierdzenia nieważności tych postanowień planu, które dotyczą maksymalnej nieprzekraczalnej linii zabudowy na terenach oznaczonych symbolami 3U/MW i 4U/MW właściciel, względnie użytkownik wieczysty działek nr [...], [...] i [...] w dalszym ciągu byłby zatem ograniczony w realizowaniu swojego prawa własności, przy czym ograniczenie to analogicznie jak ograniczenie wynikające z wyznaczenia linii rozgraniczającej teren oznaczony na rysunku symbolem 02KD-G od terenu oznaczonego 3U/MW pozbawione byłoby uzasadnienia niezbędnego w kontekście przywołanej powyżej konstytucyjnej zasady proporcjonalności.

Podjęcie przez Sąd powyższych rozstrzygnięć rodziło konieczność stwierdzenia nieważności także § 4 zaskarżonej uchwały w części dotyczącej terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 3U/MW i 4U/MW. Stosownie bowiem do treści art. 15 ust. 2 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo między innymi przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (pkt 1) oraz zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów (pkt 6).

Z powyższych przepisów wynika zatem, iż w planie obowiązkowo określić należy m.in. linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu oraz linie zabudowy, a brak ustaleń w tym zakresie stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia planu.

Poprzez eliminację postanowień planu w części dotyczącej wyznaczenia linii rozgraniczającej teren oznaczony na rysunku symbolem 02KD-G od terenów oznaczonych 3U/MW i 4U/MW i w części obejmującej oznaczenie maksymalnej nieprzekraczalnej linii zabudowy na terenie oznaczonym symbolami 3U/MW i 4U/MW, przy jednoczesnym pozostawieniu w obrocie prawnym całości części tekstowej zaskarżonej uchwały, w tym w szczególności jej § 4 doszłoby zatem do sytuacji, iż obowiązywałby plan ustalający przeznaczenie terenu 3U/MW i 4U/MW jako terenu zabudowy usługowej i mieszkaniowej wielorodzinnej, przy jednoczesnym braku precyzyjnego określenia granic tego terenu i dopuszczalnej linii zabudowy na tym terenie, a więc plan obciążony istotną wadą prawną i naruszający elementarne zasady sporządzania tego rodzaju aktów prawa miejscowego.

Dla uniknięcia takowego skutku koniecznym było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały także w części obejmującej § 4 w zakresie w jakim dotyczy on terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 3U/MW i 4U/MW.

Reasumując następstwem niniejszego orzeczenia jest doprowadzenie do sytuacji, w której obszary oznaczone na rysunku planu symbolami 3U/MW i 4U/MW oraz 02KD-G na odcinku wzdłuż granic terenów oznaczonych symbolami 3U/MW i 4U/MW wyłączone zostały z zakresu obowiązywania uchwały Rada Miasta Poznania z dnia 7 lipca 2009 r., nr LVIII/757/V/2009 i powstała w stosunku do nich sytuacja prawna analogiczna jak w przypadku terenów nie objętych prawem miejscowym z zakresu planowania przestrzennego.

Za niezasadny uznał natomiast Sąd zarzut naruszenia zasady swobody i równości działalności gospodarczej, o której mowa w art. 6 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Zauważyć bowiem należy, iż istotą uchybienia jakiego dopuściła się Rada Miasta Poznania przy podjęciu zaskarżonej uchwały nie było wprowadzenie do części

rysunkowej planu linii rozgraniczającej terenu o różnym przeznaczeniu przechodzącej przez legalnie wzniesiony obiekt, lecz tylko i wyłącznie brak przedstawienia jakiegokolwiek uzasadnienia dla podejmowanych w stosunku do nieruchomości skarżącej Spółki działań co do zasady mieszczących się w granicach władztwa planistycznego.

Inaczej rzecz ujmując dopuszczalna jest zmiana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dotychczasowego przeznaczenia całości bądź części danego gruntu i to nawet wiążąca się z potrzebą likwidacji całości istniejącej zabudowy, jednakże takowa ingerencja w prawo własności musi być uzasadniona i proporcjonalna w stosunku do celów, których osiągnięciu ma służyć. O ile bowiem ingerencja takowa spełnia powyższe kryteria to jest zgodna z prawem, a związane z nią niekorzystne dla właściciela lub użytkownika wieczystego następstwa mogą być zrekompensowane w sposób wskazany w art. 36 ust. 1-3 u.p.z.p., to jest poprzez wypłatę odszkodowania, przekazanie nieruchomości zamiennej, bądź wykup całości lub części nieruchomości, korzystanie z której (lub jej części) w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone.

Oczywistym jawi się, iż ingerencja w prawo własności jako najszersze prawo majątkowe wiązać się może także z ingerencją w inne prawa podmiotowe choćby pośrednio z nim związane, w tym z ingerencją w prawo do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej, która przeważnie prowadzona jest w oparciu o prawo własności.

Zauważyć wreszcie należy, iż zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w tym wolności działalności gospodarczej, mogą być ustanawiane tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i wolności publicznej albo wolności i praw innych osób.

W świetle przepisów u.p.z.p. gmina posiada kompetencję do wprowadzania na jej obszarze określonych ograniczeń w wykonywaniu prawa własności poprzez ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, z zastrzeżeniem jednak, że ograniczenia te gmina wprowadza w odpowiedniej proporcji do celów koniecznych dla zapewnienia racjonalnej gospodarki przestrzennej, stanowiącej element szeroko rozumianego porządku publicznego.

Poprzez przyjęcie zakwestionowanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gmina nie ograniczyła w żaden sposób prawa skarżącej Spółki do prowadzenia działalności gospodarczej, albowiem adresatem zawartych w tym akcie norm prawnych są wszelkie podmioty, którym przysługuje prawo własności, względnie inny tytuł prawny do nieruchomości położonych na obszarze objętym planem i wszystkie te podmioty mogą na równych prawach prowadzić działalność gospodarczą na tym obszarze, z każdorazowym uwzględnieniem ograniczeń tymże planem wprowadzonych, co jednakże nie stoi w sprzeczności z zasadą wolności prowadzenia działalności gospodarczej, albowiem zasada ta, jak zresztą żadne prawo podmiotowe, nie ma charakteru absolutnego i może doznawać ograniczeń przewidzianych przepisami prawa.

O wykonalności zaskarżonej uchwały orzeczono w oparciu o przepis art. 152 p.p.s.a. (punkt III sentencji wyroku). Zauważyć w tym miejscu należy, iż rozstrzygnięcie, o którym mowa w art. 152 ustawy, stanowi obligatoryjny element każdego wyroku uwzględniającego skargę i należy je umieścić w wyroku niezależnie od tego, czy wcześniej wstrzymano wykonanie zaskarżonego aktu lub czynności w drodze postanowienia (por. teza 1 do art. 152 w B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, LEX, 2009, wyd. III). Z uwagi na naturę aktu prawa miejscowego i tego, że jego wykonywanie może także oznaczać w przyszłości (już po wydaniu wyroku przez Wojewódzki Sąd Administracyjny) stosowanie zawartych w nim norm w

jednostkowych sytuacjach faktycznych, sąd uprawniony jest do określenia, że akt ten nie może być wykonany w okresie nieprawomocności wydanego wyroku. W przeciwieństwie do zawartej w art. 61 § 3 p.p.s.a. regulacji dotyczącej wstrzymania wykonania w całości lub w części aktu lub czynności do czasu rozpoznania skargi przez Sąd I instancji, art. 152 p.p.s.a. nie przewiduje przy tym wyłączenia z zakresu swojego stosowania przepisów prawa miejscowego. Z tych też powodów Sąd nie podzielił stanowiska wyrażonego w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 maja 2000 roku, sygn. I OPS 1/00, która to uchwała wydana została pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy z 11 maja 1995 roku r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i jako taka - wobec odmiennego obecnie ukształtowania odnośnych regulacji postępowania sądowoadministracyjnego wynikających chociażby z jego dwuinstancyjności - nie może znajdować obecnie bezpośredniego zastosowania.

O kosztach postępowania na podstawie art. 200 p.p.s.a.