

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 03 września 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	NSA Grażyna Radzicka (spr.)
Sędziowie		WSA Izabela Bąk-Marciniak
		WSA Maciej Busz
Protokolant	st.sekr.sąd.	Krystyna Pietrowska

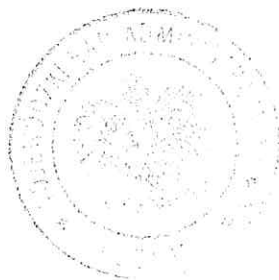
po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 03 września 2014 r.
sprawy ze skargi Regionalnego Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Poznaniu
na uchwałę Rady Miasta Poznania
z dnia 24 września 2013 r. nr LVI/863/VI/2013
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. stwierdza nieważność § 16 pkt 1 uchwały,
2. stwierdza nieważność § 16 pkt 6 w części dotyczącej lokalizacji strefy zieleni wysokiej zgodnie z rysunkiem planu,
3. zasądza od Rady Miasta Poznania na rzecz Regionalnego Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Poznaniu kwotę 300 zł (trzysta złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

J. Holynska
Justyna Holynska
st. sekretarz sądowy



Wyrok
Pozostawienie z dnia 3. 09. 2014.
sygn. akt IV SA/Po 576/14 jest prawomocny(e)
od dnia 14. 10. 2014.

[Signature]
podpis sędziego

Uzasadnienie

Regionalne Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Poznaniu na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 poz. 594 ze zm.) dalej u.s.g. wniosło skargę na uchwałę Rady Miasta Poznania nr LVI/863/VI/2013 z dnia 24 września 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Grunwaldu część B w Poznaniu.

Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie:

- 1) art. 140 Kodeksu cywilnego, art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 47 – dalej powoływana jako u.p.z.p.), art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP przez ograniczenie prawa do dysponowania nieruchomością i jej zagospodarowania nieproporcjonalnie do celów koniecznych dla zapewnienia racjonalnej gospodarki przestrzennej oraz ponad usprawiedliwione potrzeby publiczne, a w konsekwencji nadużycie władztwa planistycznego gminy;
- 2) art. 140 K. c. poprzez bezzasadne ograniczenie pola inwestycyjnego działki linią nieprzekraczalną wyrysowaną na planie w odległości ok. 30 m. od zachodniej granicy działki;
- 3) art. 1 ust. 1 pkt 6 i pkt 7 u.p.z.p. w związku z art. 4 ust. 1, w związku z art. 6 ust. 1 w związku z art. 140 K. c. poprzez ustalenie sposobu wykonywania prawa własności względem działki w sposób sprzeczny z walorami ekonomicznymi przestrzeni i w sposób naruszający prawo własności ponad potrzebę wynikającą z racjonalnych zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego;
- 4) art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 3 pkt 4a u.p.z.p. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przez pominięcie określenia granicy terenu rozmieszczenia inwestycji celu publicznego polegającej na budowie budynku usługowo - magazynowego wraz z archiwum i bankiem komórek macierzystych

i wniesiono o:

- 1) stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części graficznej dotyczącej ustaleń w odniesieniu do działki nr 2, ark. 14, obręb Łazarz, położonej przy ulicy Marcelińskiej 44 w Poznaniu, w zakresie, w którym wyznaczono na tej działce linię nieprzekraczalną zabudowy w odległości ok. 30 m. od zachodniej granicy tej działki;
- 2) zasądzenie kosztów postępowania sądowego.

W uzasadnieniu skargi Regionalne Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Poznaniu (dalej: Centrum) podniosło, że skarżona uchwała obejmuje teren działki nr 2, ark. 14, obręb Łazarz, położoną przy ulicy Marcelińskiej 44 w Poznaniu, będącą własnością Centrum. Na mocy zaskarżonego planu na działce skarżącego wyznaczono linię nieprzekraczalną zabudowy w odległości 30 m. od zachodniej granicy działki. Wskutek tych ustaleń planu skarżące Centrum nie jest w stanie zabudować swojej nieruchomości zgodnie ze swoim zamierzeniem, tj. zrealizować inwestycję celu publicznego polegającą na budowie budynku usługowo - magazynowego wraz z archiwum i bankiem komórek macierzystych.

W ocenie skarżącego powyższe uzasadnia jego interes prawny do wniesienia skargi, a tak istotne ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nie znajduje żadnego uzasadnienia względami interesu publicznego.

Centrum wskazało, że dla działki objętej zaskarżonym planem, skarżący uzyskał decyzję nr 41/2013 o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, wydaną przez Prezydenta Miasta Poznania w dniu 29 kwietnia 2013 r. (numer sprawy UA-III-N08.6733.30.2013). W decyzji tej ustalono m. in. obowiązującą linię zabudowy w odległości 15 m. od frontowej granicy terenu objętego wnioskiem. Przy uwzględnieniu powyższego warunku stwierdzono m. in., że planowana inwestycja ze względu na jej charakter i lokalizację nie stworzy negatywnych skutków przestrzennych. W ocenie skarżącej, od daty tej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, wydanej w toku prac nad zaskarżoną uchwałą, nie zaistniały żadne względy, które w sposób racjonalny uzasadniałyby tak nadmierne i dalej idące ograniczenie pola inwestycyjnego skarżącego przez wyznaczenie na jego działce nieprzekraczalnej linii zabudowy w tak nadmiernej odległości. Jeżeli bez tego ograniczenia zamierzenie inwestycyjne skarżącego mogło być realizowane bez negatywnych skutków przestrzennych, to brak jest uzasadnienia dla wprowadzenia takich ograniczeń w zaskarżonym planie.

Ograniczenie uprawnień skarżącego w korzystaniu z nieruchomości przez odsunięcie linii zabudowy od zachodniej linii terenu nie zostało uzasadnione poprzez wskazanie racjonalnych, wiarygodnych i konkretnych przesłanek dla takiego ograniczenia. Uzasadnienia takiego nie stanowią przyczyny wskazane w pkt 4 pisma Prezydenta Miasta Poznania z dnia 09 kwietnia 2014 r. W zakresie bowiem wniosków składanych do projektu planu przez mieszkańców, o ile dotyczyły one działki skarżącego, wskazać należy, iż wnioski takie nie mogły stanowić wystarczającej podstawy do tak nadmiernego ograniczenia przez organ uprawnień właścicielskich

skarżącego. Wnioski te winny zostać bezwzględnie przeanalizowane przez organ i uwzględnione wyłącznie w zakresie, w jakim pozostawały w odpowiedniej proporcji do celów koniecznych dla zapewnienia racjonalnej gospodarki przestrzennej, stanowiącej element szeroko rozumianego porządku publicznego. Odsunięcie linii zabudowy o ok. 30 m. od zachodniej granicy działki skarżącego narusza zasadę proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania własności oraz ideę możliwie równego traktowania w stosunku do wszystkich właścicieli. Wynika to z tego, że po pierwsze w strefie od zachodniej granicy działki do wyznaczonej linii zabudowy istnieją już na działce skarżącego budynki, a planowana inwestycja, której skarżący nie może zrealizować, miała zastąpić dwa z nich jednym, nowym budynkiem. Po wtóre, linie zabudowy dla działki skarżącego i innych mieszkańców wyznaczone zostały w rażącej dysproporcji na niekorzyść dla skarżącego.

Skarżące Centrum wskazało, że w przypadku sąsiednich działek linii zabudowy wyrysowane zostały z uwzględnieniem istniejących już budynków, to w przypadku skarżącego linia ta została wyrysowana po budynkach już istniejących., tj. budynku głównym skarżącego oraz dwóch budynkach magazynowych.

Zdaniem skarżącego planowana do realizacji przez skarżącego inwestycja winna zostać zakwalifikowana jako inwestycja celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.p.z.p. Inwestycja ta ma bowiem na celu utworzenie publicznego banku komórek macierzystych na potrzeby procedur medycznych, mającego za zadanie ich konserwację i przechowywanie. Bank ten mając status banku publicznego, w całości finansowanego ze środków publicznych, ma zapewniać każdemu potrzebującemu dostęp do komórek w nim zgromadzonych. Misja działania publicznych banków komórek macierzystych sprowadza się do ich zapewnienia każdej potrzebującej osobie nie tylko na terenie gminy czy województwa, na której bank jest zlokalizowany, lecz także co najmniej w obrębie całego kraju. Tak zdefiniowany cel działania planowanej przez skarżącego inwestycji, prawidłowo oceniony, winien skutkować zakwalifikowaniem jej jako inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i uwzględnieniu w takim charakterze w planie zagospodarowania przestrzennego, czego jednakże organ nie uczynił. Centrum podkreśliło, że organ posiadał pełną wiedzę co do planowanej inwestycji, albowiem w toku prac nad zaskarżonym planem, tj. w dniu 29 kwietnia 2013 r., wydana została przez Prezydenta Miasta Poznania decyzja nr 41/2013 o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, która uzyskała wszelkie wymagane akceptacje. Co szczególnie istotne, koncepcja

planowanej inwestycji uzyskała pozytywną opinię Miejskiego Konserwatora Zabytków, pozwalając na zagospodarowanie działki, objętej zaskarżoną częścią planu, w sposób zapewniający spójność urbanistyczno - architektoniczną najstarszych dzielnic Poznania. Postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji nie zostało zawieszone, co uprawniało do przyjęcia, że projekt planu nie będzie pozostawał w sprzeczności z zamierzeniami skarżącego. Pomimo powyższego wydana decyzja nie została uwzględniona w zaskarżonym planie, który przez nadmierne i nieuzasadnione odsunięcie linii zabudowy uniemożliwia jej realizację.

W ocenie strony skarżącej zasadność zarzutów skargi organ potwierdził w sposób dorozumiany, podejmując w dniu 29 kwietnia 2014 r. uchwałę nr LXVI/1041/VI/2014 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Rejon ul. Marcelińskiej” w Poznaniu. Obszar objęty uchwałą położony jest przy ulicy Marcelińskiej 44 w Poznaniu i obejmuje zabudowę skarżącego. W pkt 3 uzasadnienia do tejże uchwały, organ wskazał, iż przeprowadzona analiza zasadności przystąpienia do sporządzenia zmiany planu wykazała, że sporządzenie i uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Rejon ul. Marcelińskiej” w Poznaniu jest zasadne z uwagi na dopuszczenie rozbudowy i lokalizacji nowych budynków związanych z rozwojem działalności i podnoszeniem standardów jakościowych Regionalnego Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa.

Z powodów przedstawionych powyżej skarżące Centrum uznało, że żądanie stwierdzenia nieważności uchwały w części zaskarżonej jest uzasadnione.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Poznania wniosła o jej oddalenie podnosząc, że art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności, a wolą ustawodawcy było przyznanie gminie władztwa planistycznego, a władztwo to rozumiane jest jako uprawnienie gminy do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na swoim terenie, której wyrazem jest tworzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Organ wskazał, że zgodnie z uzasadnieniem do uchwały celem planu była ochrona willowego osiedla, a konfrontowanie w przestrzeni zabudowy willowej z zabudową usługową, o odmiennych parametrach, wymaga ich oddzielenia pasem zieleni w celu zachowania komfortu życia mieszkańców oraz celu ukształtowania ładu przestrzennego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Skarga zawiera usprawiedliwione podstawy.

Zgodnie z przepisem art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 - dalej: ustawa P.p.s.a.), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności publicznej i stosują środki określone w ustawie. W § 2 tego przepisu ustawodawca zawarł katalog form działalności administracji publicznej, podlegającej kontroli sprawowanej przez sądy. W myśl art. 3 § 2 ustawy P.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Konkretyzację uprawnień kontrolnych sądów zawierają przepisy ustaw samorządowych, w tym przepisy u.s.g. Stosownie do art. 101 ust. 1 u.s.g., każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ w sprawie z zakresu administracji publicznej może, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Kontrola skargi wniesionej na uchwałę w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. polega w pierwszej kolejności na sprawdzeniu, czy skarga spełnia wymogi formalne takie jak: charakter sprawy objętej przedmiotem zaskarżenia, zachowanie terminu, uprzednie wezwanie do usunięcia zarzucanego naruszenia. Po stwierdzeniu, że wymogi formalne zostały spełnione, sąd bada legitymację skarżącego do jej wniesienia. Dopiero ustalenie, że ten warunek został spełniony, pozwala sądowi przystąpić do merytorycznej oceny zasadności zarzutów skargi.

W kontrolowanej sprawie przedmiotem skargi jest uchwała nr LVI/863/VI/2013 Rady Miasta Poznania z dnia 24 września 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Grunwald część B w Poznaniu.

W ocenie Sądu wymogi formalne skargi zostały spełnione i Regionalne Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Poznaniu posiada legitymację do wniesienia skargi, bowiem wskazane w skardze postanowienia planu naruszają jego interes prawny.

Kontrola Sądu dotycząca procedury planistycznej wymaganej przepisami Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 poz. 647) dalej u.p.z.p. pozwala na stwierdzenie, że procedura przez organy odpowiedzialne za jej przeprowadzenie - została zachowana.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przeważa pogląd, że sąd administracyjny jest uprawniony do kontroli władztwa planistycznego gminy tylko w zakresie podstaw jego stosowania, a to w myśl właściwości tego sądu do kontroli legalności, a nie celowości działań organów administracji publicznej. I jeżeli przyjąć, że władztwo planistyczne nie może być co do meritum przedmiotem kontroli, to nie zwalnia to sądu z oceny, przy kontroli legalności planu miejscowego z tego, czy gmina miała podstawę prawną do rozporządzenia przestrzenią, ale również do oceny, czy korzystając z przysługujących jej ustawowo uprawnień w tym zakresie, uprawnień tych nie nadużyła, przy czym badanie ewentualnego nadużycia uprawnień gminy do decydowania o sposobie zagospodarowania terenu to ciągle kontrola legalności, a nie celowości działań gminy.

W wyroku z dnia 07 grudnia 2010 r. sygn. akt II OSK 1174/10 Naczelny Sąd Administracyjny zaznaczył, że nie można przyjąć generalnego założenia, że skoro m.p.z.p. jest sporządzany na przyszłość jako instrument polityki przestrzennej, to założenia planistyczne odnośnie przyszłego sposobu zagospodarowania terenów zyskują prymat pierwszeństwa w stosunku do stanu zagospodarowania istniejącego na danym terenie. W każdym bowiem przypadku sporządzania m.p.z.p. - jak i jego zmiany - organy gminy mają obowiązek ustalenia faktycznego stanu zagospodarowania terenów objętych procedurą planistyczną tj. istniejącej legalnej zabudowy, istniejących w obrocie prawnym ostatecznych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy i decyzji udzielających pozwolenia na budowę (w tym i na rozbudowę) obiektów budowlanych na tym terenie. Po zgromadzeniu pełnych danych w tym, zakresie organ gminy obciąża obowiązek rozważenia - z uwzględnieniem zasady wyważania interesu ogólnego (społecznego) i interesów indywidualnych - czy w danej sytuacji należy dać pierwszeństwo stanowi zastanemu na danym terenie, a więc m. in. ochronie prawa własności istniejących obiektów budowlanych, czy też założeniom planistycznym tj. planowanemu sposobowi przyszłego zagospodarowania terenu. Takie obowiązki organów gminy wynikają z przepisów regulujących procedurę planistyczną - art. 1 ust. 2, art. 6, art. 32 u.p.z.p.

Toteż skoro ingerencja planistyczna gminy jest wyjątkiem od zasady nienaruszalności prawa własności przez władze publiczne, to każde wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dodatkowych ograniczeń wykonywania prawa własności musi być adekwatne szczegółowo, profesjonalnie i wiarygodnie uzasadnione.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że okolicznością niesporną jest fakt, że skarżące Regionalne Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Poznaniu uzyskało decyzją nr 41/2013 w dniu 29 kwietnia 2013 r., w której ustalono lokalizację dla inwestycji celu publicznego polegającą na budowie budynku usługowo - magazynowego wraz z archiwum i bankiem komórek macierzystych przewidzianej do realizacji na części działki nr 2, ark. 14, obręb Łazarz, położonej przy ul. Marcelińskiej 44 w Poznaniu, (k. 22-24 akt sądowych), a więc w toku zaawansowanych prac planistycznych (plan uchwalono 24 września 2013 r.). Informację o tym, że toczy się procedura planistyczna wpisano również do opisanej decyzji.

Zaskarżona uchwałą w żaden sposób nie zawiera rozważań, dlaczego maksymalną nieprzekraczaną linię zabudowy poprowadzono częściowo przez budynek główny Centrum, poprzez środek budynku projektowanego przeznaczając teren wyłączony z linii zabudowy pod zieleń wysoką, przy czym na terenie planowanej zieleni wysokiej znajduje się budynek magazynowy (vide: k. 20 akt), który w planach skarżącego miał być rozebrany po wybudowaniu planowanego obiektu.

W wyrokach z dnia 01 lipca 2009 r. (II OSK 400/09), z dnia 08 kwietnia 2009 r. (II OSK 1468/08), z dnia 13 maja 2009 r. (II OSK 1203/08) Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że żadne rozstrzygnięcie organu publicznego w demokratycznym państwie prawnym nie może być arbitralne (art. 2 w zw. z art. 7 Konstytucji RP). Ponieważ zaskarżona w części uchwała nie wyjaśnia powodów ograniczenia prawa własności skarżącego Centrum na podstawie art. 147 § 1 i art. 200 P.p.s.a. orzeczono jak w sentencji wyroku.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

J. Hojńska
Justyna Hojńska
St. sekretarz sądowy

