

Sygn. akt II SA/Po 1029/12

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 lutego 2013 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

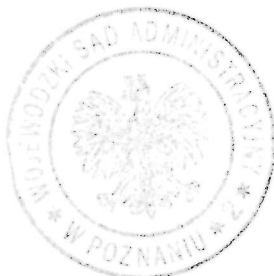
Przewodniczący	Sędzia WSA	Maria Kwiecińska
Sędziowie	Sędzia WSA	Barbara Drzazga
	Sędzia WSA	Tomasz Świstak (spr.)
Protokolant	st. sekr. sąd.	Ewa Wąsik

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **12 lutego 2013 roku**
sprawy ze skargi Małgorzaty Czajki
na uchwałę Rady Miasta Poznania
z dnia 7 czerwca 2011 roku Nr XII/127/VI/2011
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

- I. stwierdza nieważność § 7 zaskarżonej uchwały w części dotyczącej terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 6U oraz załącznika graficznego do zaskarżonej uchwały w części dotyczącej wyznaczenia linii rozgraniczającej teren oznaczony na rysunku symbolem 6KDW od terenu oznaczonego 6U i w części obejmującej oznaczenie maksymalnej nieprzekraczalnej linii zabudowy na terenie oznaczonym symbolem 6U,
- II. zasądza od Rady Miasta Poznania na rzecz skarżącej kwotę 300,- zł (trzysta złotych) tytułem zwrotu kosztów sądowych,
- III. określa, że zaskarżona uchwała w zakresie oznaczonym w punkcie I. wyroku nie może być wykonana.

Wyrok z dnia 12.02.2013
Postanowienie
sygn. akt II SA/Po 1029/12 jest prawomocny(e)
od dnia 23-04-2014 r.

podpis sędziego



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Ewa Wąsik
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 7 czerwca 2011 r. nr XII/127/VI/2011 Rada Miasta Poznania uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego „Osiedle Tysiąclecia” w Poznaniu (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2011 r. nr 200, poz. 3153) zwany dalej „Planem”.

W dniu 23 sierpnia 2012 r. do Rady Miasta Poznania wpłynęło pismo zatytułowane wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, w którym Małgorzata Czajka podniosła iż powyższa uchwała zmienia przeznaczenie gruntu, którego jestem współwłaścicielką, jednocześnie naruszając przysługujące jej prawo własności do terenu objętego planem. Strona wskazała, iż ostateczną decyzją z dnia 16 października 2008 r., Nr GN. 7221 - 2 - 00111/04 Starosta Poznański orzekł o zwrocie, na rzecz Małgorzaty Czajki i jej siostry Joanny Bednarczyk nieruchomości położonej w Poznaniu przy ulicy Chartowskiej oznaczonej w ewidencji gruntów: obręb Chartowo, arkusz mapy 6, działka nr 25/6 (część działki nr 25/3 przed podziałem).

Zdaniem Małgorzaty Czajki Rada Miasta zmieniając dotychczasowe przeznaczenie należącego do niej gruntu przekroczyła granice przysługującego jej władztwa planistycznego. Teren będący własnością autorki wezwania został w znacznej mierze przeznaczony pod drogę, pomimo tego iż droga istniejąca na działce przyległej jest wystarczająca dla zaspokojenia potrzeb komunikacyjnych pomiotów z niej korzystających. Droga w obecnym kształcie i szerokości (sprzed zmian wprowadzonych uchwałą Nr XII/127/VI/2011), jest wystarczająca dla zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej, która z niniejszej drogi korzysta, w związku z tym działanie Rady Miasta nie znajduje uzasadnienia. Jedynie konieczność podyktowana celem publicznym może mieć wpływ na ograniczenie prawa własności, a takiej konieczności w tym przypadku nie ma.

Odpowiadając pismem dnia 26 września 2012 r. na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa Prezydent Miasta Poznania stwierdził, iż zarzuty podniesione w piśmie Małgorzaty Czajki są bezzasadne. Zarzuty te w istocie sprowadzają się do kwestionowania uprawnienia gminy do decydowania o przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania terenu w drodze aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Organ wskazał, iż należąca do strony działka nr 25/6 arkusz 6 obręb Chartowo w planie miejscowym znajduje się częściowo na terenie 1UO - teren zabudowy usługowej - oświaty, 6KDW - teren drogi wewnętrznej i 6U - teren zabudowy usługowej. Plan sankcjonuje obecne użytkowanie fragmentu działki w terenie usług oświaty - istniejąca

szkoła podstawowa, a także na terenie 6KDW - stanowiącym jedyny dojazd do szkoły podstawowej i przedszkola wraz z miejscami postojowymi na Osiedlu Tysiąclecia. Parametry drogi dojazdowej uwzględniają wymagania dotyczące dojazdu pojazdów uprzywilejowanych. Pozostały fragment działki 25/6 wskazany został pod lokalizację, nowej zabudowy usługowej. Za taką funkcją przemawia przede wszystkim lokalizacja tej nieruchomości w strefie ponadnormatywnego hałasu od ulicy Chartowo. Dodatkowo Prezydent Miasta podniósł, iż wskazana nieruchomość ma bardzo nieregularny kształt i w kontekście kształtowania ładu przestrzennego nie może stanowić samodzielnej działki budowlanej. Plan został sporządzony z poszanowaniem tego ładu, jaki stanowi na tym obszarze osiedle modernistyczne, uwzględniając w tym fragmencie jednocześnie potrzeby dojazdu do istniejących placówek oświatowych, jak również możliwości zabudowy pozostałej części przedmiotowej nieruchomości zabudową usługową.

Powyższa odpowiedź na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa doręczona została skarżącej 2 października 2012 r.

W dniu 1 listopada 2012 r. (data stempla pocztowego) Małgorzata Czajka wniosła na podstawie art. 101 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym skargę na uchwałę Rady Miasta Poznania z dnia 7 czerwca 2011 r. nr XII/127/VI/2011 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Osiedle Tysiąclecia” w Poznaniu zarzucając naruszenie art. 140 Kodeksu cywilnego, art. 1 ust 2 pkt 7 i 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

Skarżąca podniosła, iż uchwalony zaskarżoną uchwałą Plan zmienił przeznaczenie należącej do niej działki nr 25/6 arkusz mapy 6 obręb Chartowo, z terenu pod zabudowę usługową na teren z przeznaczeniem na drogę wewnętrzną. W opinii skarżącej przedstawiona zmiana prowadzi do naruszenia przysługującego jej prawa własności oraz do przekroczenia granic władztwa planistycznego jakim dysponuje organ gminy. Organ w spornej uchwale przeznaczył znaczną część nieruchomości skarżącej na użytek drogi wewnętrznej pomimo, iż istniejąca droga była wystarczająco szeroka. W ocenie Małgorzaty Czajki w przypadku planowanego zagospodarowania należącej od niej nieruchomości cel jakim było zapewnienie odpowiedniej drogi wewnętrznej został osiągnięty już przez poprzedni plan zagospodarowania przestrzennego. Ponadto jeżeli w ocenie organu koniecznym było poszerzenie istniejącej drogi powinien dokonać tego w sposób możliwie najmniej ograniczający

uprawnienia właścicielskie. Natomiast w obecnym kształcie teren przeznaczony pod drogę znacznie przekracza obszar wystarczający do osiągnięcia celu, tym bardziej, iż wbrew temu co twierdzi organ istnieje również inna droga dojazdowa do szkoły podstawowej i przedszkola. Dodatkowo organ wskazuje, iż w jego ocenie działka nie może stanowić samodzielnej działki budowlanej, a z przyjętych przez organ rozwiązań wynika, iż celem nie było poszerzenie drogi wewnętrznej ale ograniczenie możliwości zabudowania spornej działki.

Pismem procesowym z dnia 7 listopada 2011 r. skarżąca uzupełniła swoją skargę podnosząc, iż Rada Miasta Poznania przyjmując przedmiotowy Plan nie rozważyła wszystkich istniejących możliwości oraz nie wzięła pod uwagę ochrony uprawnień właścicieli działek znajdujących się na terenie objętym planem. Zaniedbanie w tym względzie ze strony organu zostało potwierdzone dodatkowo w piśmie organu z dnia 26 września 2012 r., gdzie organ wskazał, iż teren należący do skarżącej stanowi jedyną drogę dojazdową, dlatego należało go poszerzyć. Zdaniem skarżącej takie twierdzenie organu nie znajduje uzasadnienia w stanie faktycznym. Do pisma Małgorzata Czajka załączyła zdjęcia przedmiotowego terenu z zaznaczonymi alternatywnymi drogami dojazdowymi do szkoły i przedszkola leżącymi poza należącym do niej terenem.

Ponadto skarżąca podniosła, że zarówno przed rozpoczęciem postępowania mającego na celu zwrot przedmiotowej działki, jak i w trakcie długoletniego postępowania zwrotowego terenu, który obecnie należy do skarżącej, inny podmiot czerpał z niego korzyści. Teren działki wykorzystywany był w głównej mierze na cele płatnego parkingu. Uchwalając plan miejscowego zagospodarowania przestrzennego w obecnym kształcie organ praktycznie pozbawił skarżącą możliwości jakiegokolwiek wykorzystywania terenu. Powierzchnia całkowita przedmiotowej działki wynosi 970 m², która w wyniku działań organu stanie się powierzchnią nieużytkową.

W opinii skarżącej organ tym samym naruszył zasadę wyrażoną w art. 8 k.p.a., ponieważ dopiero po odzyskaniu prawa własności do przedmiotowej działki, organ dostrzegł konieczność zmiany jej przeznaczenia, pomimo iż wcześniej przy takich samych warunkach takie ograniczenia nie miały miejsca. Nie można także uznać, iż ograniczanie możliwości wykorzystywania terenu jako terenu pod zabudowę lub chociażby jako terenu usługowego było jedynym sposobem osiągnięcia ładu osiedla modernistycznego na co powołuje się sam organ.

Według skarżącej ingerencja w prawo własności poprzez władztwo planistyczne jest uzasadniona tylko celem publicznym. W przepisie art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami ustawodawca wskazuje jako cel publiczny: wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowę, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji, nie wspomina natomiast o przeznaczaniu gruntów pod drogi wewnętrzne.

Reasumując skarżąca stwierdziła, iż rozwiązanie przyjęte przez organ nie może zostać uznane za wyczerpujące podstawy do ograniczenia prawa własności jakie przysługuje skarżącej, przede wszystkim nie jest ono uzasadnione celem publicznym, nie jest to również jedyne dostępne rozwiązanie jakim organ dysponował - wspomniane wyżej alternatywne drogi dojazdowe oraz możliwość poszerzenia drogi w pasie zieleni do linii drzew, co zostało zobrazowane na rysunkach załączonych do pisma.

Odpowiadając na skargę pełnomocnik organu wniósł o jej oddalenie.

W pierwszym rzędzie organ wskazał, iż ochrona prawa własności zagwarantowana w art. 21 Konstytucji RP nie jest ochroną absolutną. Ustawodawca przesądza o możliwości jej ograniczenia, wskazując w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, iż ograniczenia takiego można dokonać w drodze ustawy oraz w art. 140 k.c. określając granice własności, którymi są przepisy ustaw, zasady współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa. Jako przykładowe przepisy prawa administracyjnego kształtujące granice prawa własności wskazano regulacje prawa budowlanego, prawa ochrony środowiska, prawa ochrony przyrody, prawa wodnego, prawa geologicznego i górniczego prawa ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz prawa planowania przestrzennego.

Zdaniem organu zarzuty skarżącej sprowadzają się do kwestionowania przyjętej w Planie koncepcji urbanistycznej, do której organy gminy miały prawo w ramach przysługującego im władztwa planistycznego i są wyrazem niezadowolenia skarżącej z faktu uchwalenia Planu.

Organ wskazał, iż podstawowym celem uchwalenia planów miejscowych jest ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Zamieszczając w planie miejscowym ustalenia co do przeznaczenia terenu oraz sposobów jego zagospodarowania i warunków zabudowy gmina we władczy sposób reguluje sposób korzystania z nieruchomości objętych tym planem. Mając na uwadze treść art. 6 ust. 1

ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia te mogą więc w znacznym stopniu ograniczać prawo własności terenów objętych tym planem. Działając w ramach określonych przez granice prawa i stosując zasadę proporcjonalności organy gminy mogą w tworzonej planie miejscowym ograniczać uprawnienia właścicieli w celu późniejszej realizacji innych wartości, które uznały za ważniejsze.

Działka nr 25/6 arkusz 6 obręb Chartowo w Planie znajduje się częściowo na terenie 1UO - teren zabudowy usługowej - oświaty, 6KDW - teren drogi wewnętrznej i 6U - teren zabudowy usługowej. Plan sankcjonuje obecne użytkowanie fragmentu działki w terenie usług oświaty - istniejąca szkoła podstawowa, a także na terenie 6KDW - stanowiącym jedyny dojazd do szkoły podstawowej i przedszkola wraz z miejscami postojowymi na osiedlu Tysiąclecia. Organ zaznaczył, iż parametry drogi dojazdowej uwzględniają wymagania dotyczące dojazdu pojazdów uprzywilejowanych. Natomiast pozostały fragment działki 25/6 wskazany został pod lokalizację nowej zabudowy usługowej. Za taką funkcją przemawia przede wszystkim lokalizacja ww. nieruchomości w strefie ponadnormatywnego hałasu od ulicy Chartowo. Wskazana nieruchomość ma bardzo nieregularny kształt i w kontekście kształtowania ładu przestrzennego nie może stanowić samodzielnej działki budowlanej. Plan został sporządzony z poszanowaniem tego ładu, jaki stanowi na tym obszarze osiedle modernistyczne, uwzględniając w tym fragmencie jednocześnie potrzeby dojazdu do istniejących placówek oświatowych, jak również możliwości zabudowy pozostałej części przedmiotowej nieruchomości zabudową usługową.

Dalej organ zwrócił uwagę, iż Małgorzata Czajka złożyła uwagi do projektu Planu, w których wniosła o zmianę w projekcie Planu dotyczącą działki nr 25/6, „której to granice w bardzo dużym stopniu uległy zmianie w stosunku do planu ogólnego z roku 1994 (Uchwała Nr X/58/II/94 Rady Miejskiej z dnia 6 grudnia 1994 r.)”. W złożonych uwagach skarżąca zasugerowała zmianę linii rozgraniczających obszar zabudowy oraz utrzymanie wcześniejszych warunków zabudowy zgodnie z planem z 1994 r., a ewentualnie wymianę części gruntu działki 25/6 w części 6KDW (ok. 451 m²) na grunt znajdujący się na działce 27/5 - 6U.

Uwagi te zostały szczegółowo rozpatrzone choć nie zostały uwzględnione. Rozpatrując uwagi wskazano, iż w planie ogólnym z 1994 r. teren ten znajdował się na obszarze II.MA1.m1 - tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Podstawą wszelkich działań związanych z zagospodarowaniem terenu jest plan realizacyjny, według którego powstało osiedle mieszkaniowe. Plan realizacyjny z 1970 r. ustalał na

przedmiotowej działce tereny zarezerwowane w większości pod parkingi. Brak jest wydanych na ten teren decyzji o warunkach zabudowy. Podkreślono równocześnie, że wymiana gruntów pomiędzy właścicielami nie należy do zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Plan miejscowy w żaden sposób nie pozostaje w konflikcie z ewentualną zamianą gruntów (§ 12 Załącznika nr 2 do zaskarżonej uchwały).

Organ podkreślił, iż ustalenia Planu zachowują dotychczasowy charakter przedmiotowego obszaru oraz strukturę użytkową większości terenów znajdujących się w jego granicach. Głównym założeniem Planu jest ochrona istniejącej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej przed wprowadzaniem nowych budynków oraz jednoznaczne określenie granic terenu zieleni urządzonej. Koresponduje to z elementami wyznaczonymi w Strategii Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030 (uchwała Nr LXII/990/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 11 maja 2010 r.), w tym przede wszystkim programu „Poznańskie osiedla modernistyczne”, którego celem jest zachowanie modelowych modernistycznych układów przestrzennych utrwalonych w rozwiązaniach poznańskich osiedli mieszkaniowych lat 1960-1980. Nawiązuje to do ustaleń zawartych w „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania” i ustaleń planów w zakresie rehabilitacji zabudowy blokowej.

Według organu realizacja Planu niweluje negatywne skutki dla środowiska, krajobrazu i przestrzeni, w tym możliwości wystąpienia na przedmiotowym terenie nowych, negatywnie wpływających na krajobraz i środowisko przyrodnicze procesów inwestycyjnych.

Stwierdzono, iż Plan praktycznie w całości sankcjonuje obecny stan zainwestowania, wprowadzając jedynie niewielkie obszary z możliwością lokalizacji nowych inwestycji. W przypadku nowych terenów inwestycyjnych są to tereny oznaczone symbolami 1U, 3U i 5U o funkcji usługowej - garaży wielostanowiskowych, w tym wielokondygnacyjnych, których realizacja pozwoli na, przynajmniej częściowe, zaspokojenie potrzeb parkingowych mieszkańców sąsiednich budynków wielorodzinnych. W planie przewidziano również lokalizację nowego terenu usługowego oznaczonego symbolem 6U, który ma dopełniać funkcję obiektów usługowych na obszarze Osiedla Tysiąclecia.

Na rozprawie w dniu 12 lutego 2013 r. Sąd postanowił na podstawie art. 106 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.- Prawo o postępowaniu przed sądami

administracyjnymi przeprowadzić dowód ze studium kierunków zagospodarowania przestrzennego znajdującego się w aktach sprawy prowadzonej przed tutejszym sądem pod sygnaturą II SA/Po 810/12, którego kopię w formie elektronicznej (płyta CD-R) dołączono do akt niniejszej sprawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu nieprawomocnym wyrokiem z dnia 28 listopada 2012 r., sygn. II SA/Po 901/12 stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta Poznania z dnia 7 czerwca 2011r. nr XII/127/VI/2011 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części objętej: - § 4 ust. 4 pkt 3b i pkt 4b; - § 4 ust. 6 pkt 1b i pkt 10; - § 10 ust. 5 pkt 10a; - § 10 ust. 5 pkt 11c – w zakresie terenu 1KDWpp i terenu 1KDWxr oraz załącznika graficznego zaskarżonej uchwały w części dotyczącej terenu oznaczonego symbolem 2MW.

W uzasadnieniu wskazanego wyżej orzeczenia Sąd wskazał, iż określony w skardze przedmiot zaskarżenia obejmuje z jednej strony badanie legalności co do zachowania procedury uchwalenia całej uchwały Rady Miasta Poznania z dnia 7 czerwca 2011r., Nr XII/127/VI/2011 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego "Osiedla Tysiąclecia" w Poznaniu, zwanej dalej w skrócie "planem miejscowym", a z drugiej zaś strony Sąd zobowiązany jest zbadać, czy naruszenie interesu prawnego skarżących poprzez ograniczenie sposobu zagospodarowania ich nieruchomości zostało dokonane przez Radę Gminy z przekroczeniem zakresu tzw. władztwa planistycznego gminy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu 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 posiada legitymację skargową, bowiem zaskarżona uchwała narusza jej interesy prawne. Bezspornym jest, że jest ona współwłaścicielem działki nr 26/5 zlokalizowanych na terenie objętym zaskarżonym planem. Skoro zaś w niniejszej sprawie skarżąca posiada tytuł prawnorzeczowy do nieruchomości położonej na obszarze objętym kwestionowanym planem i ustalenia tego planu określają w sposób wiążący przeznaczenie tej nieruchomości, a w konsekwencji powodują utratę prawa do zabudowy części tej 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.

Rozpoznając skargę w tak zakreślonej kognicji Sąd uznał ją za zasadną.

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 skarżącym prawa własności 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 RP 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 RP 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 gminy 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 2008r., sygn. akt II SA/Bk 42/08, Lex nr 483139).

W świetle powyższego przeznaczenie w zaskarżonym planie znacznej części działki nr 25/6, pod lokalizację rozbudowanej gminnej drogi wewnętrznej oznaczonej w planie symbolem 6KDW, bez jednoczesnego wykazania w uzasadnieniu uchwały, rozstrzygnięciu o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu planu lub w jakimkolwiek innym opracowaniu urbanistycznym, by ustalony przebieg i wymiary planowanej drogi oznaczonej symbolem 6 KDW 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, że przyjęta wielkość pasa drogowego drogi wewnętrznej 6KDW na odcinku kwestionowanym przez skarżącą jest optymalnym rozwiązaniem.

Już pobieżna analiza części graficznej planu wskazuje przy tym, iż aktualnie istniejąca droga wewnętrzna służąca połączeniu szkoły podstawowej i przedszkola z systemem komunikacyjnym osiedla ma wymiary znacznie mniejsze od pasa terenu oznaczonego w planie symbolem 6KDW. Istniejący pas drogowy, także przebiegający w części przez działkę nr 25/6 liczy bowiem około 7 metrów, zaś szerokość terenu drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 6KDW w obszarze pomiędzy terenami oznaczonymi symbolem 6U i 1UO przyjęta w zaskarżonym planie wynosi około 22 metrów.

Prawodawca lokalny w żaden sposób nie wykazał jednocześnie jakie względy uzasadniały tak znaczne zwiększenie obszaru przeznaczonego pod drogę wewnętrzną i co za tym idzie tak drastyczną ingerencję w prawo własności gruntów w obszarze tym położonych.

W szczególności zarówno w toku procedury planistycznej jak i w odpowiedzi na skargę nie wykazano jaka to koncepcja urbanistyczna przemawia za przyjęciem kwestionowanego przez skarżącą rozwiązania odnośnie określenia wymiarów terenu oznaczonego symbolem 6KDW. Podkreślić przy tym należy, iż nawet ustalenie, że

poprzez teren oznaczony symbolem 6KDW prowadzi jedyny dojazd do szkoły i przedszkola nie wyjaśnia w jakikolwiek sposób powodów dla jakich przyjęto w planie miejscowym określone wymiary tegoż terenu, w sposób znaczny przekraczające wielkości niezbędne w świetle przepisów szczególnych dla lokalizacji dróg.

Przyjęte w § 10 ust. 5 pkt 7 zaskarżonej uchwały parametry zagospodarowania terenu 6KDW na którym obligatoryjnie przewidziano lokalizację jezdni z placem do zawracania i jednostronnego chodnika oraz ścieżki rowerowej, a fakultatywnie dopuszczono możliwość lokalizacji bliżej nieustalonej liczby stanowisk postojowych dla samochodów i rowerów także nie wskazują na przyczyny zakreslenia tegoż obszaru w przyjętym wymiarze ponad 20 metrów kilkukrotnie przekraczającym istniejącą drogę dojazdową

Odnosnie działki skarżącej nie można się przy tym zgodzić z tezą przedstawioną w odpowiedzi na skargę, jakoby ustalenia planu zachowywały dotychczasowy charakter przedmiotowego obszaru oraz strukturę użytkową większości terenów. Odnosnie nieruchomości skarżącej ustalenia planu w sposób ewidentny ograniczają bowiem możliwość wykonywania prawa własności, w tym czerpania pożytków z tej części nieruchomości, która znalazła się w obszarze oznaczonym symbolem 6KDW. W zaskarżonej uchwale na znacznej części działki skarżącej przewidziano lokalizację drogi wewnętrznej i powszechnie dostępnych miejsc parkingowych, uniemożliwiając jej w ten sposób czerpanie korzyści z nieruchomości, chociażby poprzez odpłatne udostępnianie miejsc parkingowych na należącej do niej działce.

Ze zgromadzonego w aktach sprawy materiału nie wynika również w jaki sposób przyjęte rozwiązania urbanistyczne dotyczące przebiegu drogi wewnętrznej 6KDW służyć mają osiągnięciu założeń przyświecających uchwaleniu planu, jakimi w myśl odpowiedzi na skargę miały być: ochrona istniejącej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej przed wprowadzeniem nowych budynków oraz jednoznaczne określenie granic terenów zieleni urządzonej.

Podkreślić wreszcie należy, że z przepisu art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiącego, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa oraz wiążącej się z nim zasady zaufania do Państwa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) wynika obowiązek uzasadniania podejmowanych przez organy władzy publicznej rozstrzygnięć, w tym uchwał rad gmin. Działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona

arbitralności i niepoddające się kontroli i nadzorowi, nie może być bowiem 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. Obowiązek uzasadniania uchwał rady gminy jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej. Prawny obowiązek sporządzenia uzasadnienia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wynika także z konstytucyjnej funkcji sądownictwa administracyjnego. Zgodnie z art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu. Organ jednostki samorządu terytorialnego podejmujący uchwałę ma obowiązek sporządzenia uzasadnienia uchwały, gdyż takie uzasadnienie warunkuje kontrolę sprawowaną przez sąd administracyjny. (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2006 r., sygn. II OSK 410/06, publ. Lex nr 247924 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. II SA/Bk 83/06, publ. Lex nr 192856).

Reasumując stwierdzić należy, iż ustalenie w planie przebiegu drogi wewnętrznej oznaczonej 6KDW w sposób naruszający prawo własności 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 2010r., 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 2008r., sygn. II SA/Bk 42/08, publ. Lex 483139).

Zauważyć w tym miejscu należy, iż Rada Miasta Poznania planując przebieg ulicy 6KDW powinna w pierwszej kolejności wziąć pod uwagę istniejące uwarunkowania na tym terenie, a w szczególności fakt potrzebę ochrony prawa własności, a następnie ustalić optymalny przebieg i wymiary planowanej drogi wewnętrznej z miejscami parkingowymi z uwzględnieniem tej okoliczności, oraz innych wartości chronionych przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a wskazanych w art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p.

Stanowczo podkreślić przy tym trzeba, że Sąd rozstrzygając niniejszą sprawę,

w żaden sposób nie przesądza czy przyjęta w zaskarżonej uchwale lokalizacja i wymiary drogi wewnętrznej oznaczonej na rysunku planu 6KDW (w tym zapewnienie na jej obszarze publicznie dostępnych miejsc parkingowych) ma charakter optymalny, czy też charakteru takowego nie ma, a przesłanką zapadłego rozstrzygnięcia, jest jedynie brak poczynienia przez organy gminy w toku procedury planistycznej jakichkolwiek ustaleń w tym zakresie, co z przyczyn oczywistych uniemożliwiło sądowi dokonanie kontroli ich prawidłowości.

Dokonując stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej wyznaczenia linii rozgraniczającej teren oznaczony na rysunku symbolem 6KDW od terenu oznaczonego 6U Sąd zmuszony był także orzec o stwierdzeniu nieważności załącznika graficznego do zaskarżonej uchwały w części obejmującej oznaczenie maksymalnej nieprzekraczalnej linii zabudowy na terenie oznaczonym symbolem 6U, albowiem linia ta wyznaczona została równolegle do linii rozgraniczającej teren oznaczony na rysunku symbolem 6KDW od terenu oznaczonego 6U, a jej wyznaczenie na rysunku planu stanowiło następstwo ustalenia określonego przebiegu linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu. Maksymalna nieprzekraczalna linia zabudowy na terenie oznaczonym symbolem 6U wynika zatem z przebiegu linii rozgraniczającej, a jednocześnie determinuje warunki wykonywania prawa własności dla działki nr 25/6. Bez stwierdzenia nieważności tych postanowień planu, które dotyczą maksymalnej nieprzekraczalnej linii zabudowy na terenie oznaczonym symbolem 6U właściciel działki nr 25/6 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 6KDW od terenu oznaczonego 6U pozbawione byłoby uzasadnienia niezbędnego w kontekście przywołanej powyżej konstytucyjnej zasady proporcjonalności.

Podjęcie przez Sąd powyższych rozstrzygnięć rodziło konieczność stwierdzenia nieważności także § 7 zaskarżonej uchwały w części dotyczącej terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 6U. 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 6KDW od terenu oznaczonego 6U i w części obejmującej oznaczenie maksymalnej nieprzekraczalnej linii zabudowy na terenie oznaczonym symbolem 6U, przy jednoczesnym pozostawieniu w obrocie prawnym całości części tekstowej zaskarżonej uchwały, w tym w szczególności jej § 7 doszłoby zatem do sytuacji, iż obowiązywałby plan ustalający przeznaczenie terenu 6U jako terenu zabudowy usługowej przy jednoczesnym braku precyzyjnego określenia granic tego terenu i dopuszczalnej linii zabudowy na tym terenie, a więc plan obarczony istotną wadą prawną i naruszający elementarne zasady sporządzania tego rodzaju aktów prawa miejscowego.

Dla uniknięcia spowodowania takowego skutku koniecznym było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały także w części obejmującej § 7 w zakresie w jakim dotyczy on terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 6U.

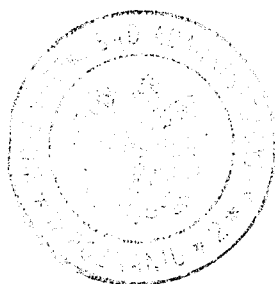
Reasumując skutkiem niniejszego orzeczenia jest doprowadzenie do sytuacji, w której obszary oznaczone na rysunku planu symbolami 6U i 6KDW wyłączone zostały z zakresu obowiązywania uchwały Rada Miasta Poznania z dnia 7 czerwca 2011 r., nr XII/127/VI/2011 i powstała w stosunku do nich sytuacja prawna analogiczna jak w przypadku terenów nie objętych prawem miejscowym z zakresu planowania przestrzennego.

Sąd nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.) dokonał również oceny legalności trybu sporządzania planu, jego zgodności ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz oceny, czy nie naruszono przepisów o właściwości organów. W ocenie Sądu uchwalony plan tak co do właściwości organów, zgodności ze studium oraz trybu jego sporządzania odpowiada prawu.

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.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

[Handwritten signature]

