ODPIS

Sygn. akt IV SA/Po 560/21

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 03 listopada 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Tomasz Grossmann
	Sędzia	WSA Józef Maleszewski
	Asesor sądowy	WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska (spr.)
Protokolant		st. sekr. sąd. Anna Kaczmarek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 03 listopada 2021 r.
sprawy ze skarg Wspólnoty Mieszkaniowej Właścicieli Nieruchomości ul. Mateckiego 21 w Poznaniu, Wspólnoty Mieszkaniowej Właścicieli Nieruchomości ul. Mateckiego 22 w Poznaniu,

na uchwałę Rady Miasta Poznania
z dnia 21 stycznia 2020 r. nr XXII/391/VIII/2020
w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Rejon ul. T. Mateckiego – część A" w Poznaniu

1. stwierdza nieważność § 9 pkt 10 lit. d zaskarżonej uchwały w części obejmującej wyrażenie „oraz do terenu KD-Z poprzez teren 2KDWxs";
2. odrzuca skargi

3. zasądza od Miasta Poznania na rzecz skarżącej Wspólnoty Mieszkaniowej Właścicieli Nieruchomości ul. Mateckiego 21 w Poznaniu kwotę 300 zł (trzysta złotych) tytułem zwrotu kosztów sądowych;
4. zasądza od Miasta Poznania na rzecz skarżącej Wspólnoty Mieszkaniowej Właścicieli Nieruchomości ul. Mateckiego 22 w Poznaniu kwotę 300 zł (trzysta złotych) tytułem zwrotu kosztów sądowych;
5. zasądza od Miasta Poznania na rzecz skarżących Wspólnoty Mieszkaniowej Właścicieli Nieruchomości ul. Mateckiego 21 w Poznaniu i Wspólnoty Mieszkaniowej Właścicieli Nieruchomości ul. Mateckiego 22 w Poznaniu kwotę 497 zł (czterysta dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Monika Zaporowska
St. sekretarz sądowy

Wyrok / ~~Postanowienie~~ z dnia 03 października 20[illegible]
sygn. akt IV AmPo 560/21 jest prawomocny(e)
od dnia 18 maja 2023 r.
podpis sędziego / ~~referendarza sądowego~~

Sygn. akt IV SA/Po 560/21

UZASADNIENIE

Rada Miasta Poznania uchwałą nr XXII/391/VIII/2020 z dnia 21 stycznia 2020 r. uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla Rejonu ul. T. Mateckiego - część A w Poznaniu.

Skargę na powyższa uchwałę wniosła Wspólnota Mieszkaniowa Właścicieli Nieruchomości ul. Mateckiego 21, Wspólnota Mieszkaniowa Właścicieli Nieruchomości ul. Mateckiego 22 oraz osoby fizyczne oraz i Skarżący zaskarżyli powyższą uchwałę w części, tj. co do jej § 9 pkt 10 lit. d, w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje dostęp dla samochodów do drogi publicznej dla terenu 8MW do terenu KD-Z poprzez teren 2KDWxs, jako wydaną z naruszeniem:

1. przepisu art. 28 u.p.z.p., poprzez uchwalenie miejscowego planu z naruszeniem zasad jego sporządzania,
2. przepisu art. 3 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej zwanej - „konstytucją'), poprzez przekroczenie granic władztwa planistycznego, polegające na nieuzasadnionej ingerencji w przysługujące skarżącym własność i ograniczone prawo rzeczowe w postaci służebności gruntowej, polegające na przeznaczeniu drogi wewnętrznej oznaczonej w zaskarżonej uchwale symbolem 2KDWxs, znajdującej się na:
   a) działce nr 37/9, identyfikator działki: 306401_1,0053.AR_23.37/9, obręb ewidencyjny: 306401_1.0053 Piątkowo, dla której Sąd Rejonowy Poznań - Stare Miasto w Poznaniu prowadzi księgę wieczystą Kw nr P01 P/00276115/8,
   b) działce nr 37/8, identyfikator działki: 3306401_1,0053.AR_23.37/8, obręb ewidencyjny: 306401__1.0053 Piątkowo, dla której Sąd Rejonowy Poznań - Stare Miasto w Poznaniu prowadzi księgę wieczystą Kw nr P01 P/00267672/4,

na przejazd samochodów z działki oznaczonej w miejscowym planie symbolem 8MW do drogi publicznej biegnącej wzdłuż ulicy T. Mateckiego, oznaczonej w zaskarżonej uchwale symbolem KD-Z, podczas gdy działka oznaczona symbolem 8 MW posiada dostęp do dróg publicznych w innych miejscach, a w przyszłości posiadać ma dostęp do drogi publicznej biegnącej wzdłuż ulicy T. Mateckiego poprzez projektowaną ulicę Nową Szymanowskiego oraz pomimo tego, że droga wewnętrzna 2KDWxs nie jest

dostosowana do tak intensywnego ruchu pojazdów, jakiego można się spodziewać po wejściu w życie zaskarżonej uchwały.

Skarżący wnieśli na podstawie przepisu art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2002, nr 153, poz. 1270 z późn. zm., zwanej dalej - „p.p.s.a.") - o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonym zakresie oraz o rozstrzygnięcie o kosztach postępowania.

W obszernym uzasadnieniu skargi skarżący rozwinęli powyższe zarzuty i wyjaśnili, że w zaskarżonym planie drogę wewnętrzną, znajdującą się na działce gruntu nr 37/9 i - w niewielkiej części - na działce nr 37/8, oznaczono symbolem 2KDWxs (§ 3 pkt 8 miejscowego planu). Jedna z tych działek - nr 37/9 należy do właścicieli lokali położonych na nieruchomości przy ul. Teofila Mateckiego 21 w Poznaniu, tworzących Wspólnotę Mieszkaniową Właścicieli Nieruchomości ul. Mateckiego 21. Jednymi z tych współwłaścicieli są: (współwłaściciele lokalu dla którego Sąd Rejonowy Poznań - Stare Miasto w Poznaniu prowadzi księgę wieczystą Kw nr POI P/00280510/8) oraz (właściciel lokalu , dla którego Sąd Rejonowy Poznań - Stare Miasto w Poznaniu prowadzi księgę wieczystą Kw nr P01 P/00280346/7). Druga działka - nr 37/8 należy do właścicieli lokali położonych na nieruchomości przy ul. Teofila Mateckiego 22 w Poznaniu, tworzących Wspólnotę Mieszkaniową Właścicieli Nieruchomości ul. T. Mateckiego 22 w Poznaniu. Jednymi z tych współwłaścicieli są: i (współwłaściciele lokalu , dla którego Sąd Rejonowy Poznań - Stare Miasto w Poznaniu prowadzi księgę wieczystą Kw nr P01 P/00276455/3).

Ponadto, działka nr 37/9 jest nieruchomością obciążoną służebnością na rzecz właścicieli nieruchomości stanowiącej działkę nr 37/8. Na jej podstawie właściciele działki nr 37/8 mają prawo korzystania m.in. z miejsc parkingowych, oświetlenia dróg i parkingów oraz prawo swobodnego przechodu i przejazdu przez działkę nr 37/9 do drogi publicznej. Mają oni również obowiązek partycypować m.in. w kosztach utrzymania miejsc parkingowych, dróg i wjazdów, oświetlenia dróg i parkingów usytuowanych na działce nr 37/9.

Symbolem KD-Z oznaczono w miejscowym planie drogę publiczną biegnącą wzdłuż ulicy T. Mateckiego (§ 3 pkt 7), zaś symbolem 8MW oznaczono teren obecnie niezabudowany, a przeznaczony do zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (§ 3 pkt 2). Droga wewnętrzna oznaczona symbolem 2KDWxs dotychczas służyła mieszkańcom Osiedla „Złote Ogrody" w Poznaniu (oznaczonego w planie symbolami

3MW, 4MW, 5MW i 7MW oraz 2-6KDWxs i 2KDWpp) jako droga dojazdowa do drogi publicznej KD-Z. W zaskarżonej uchwale takowe przeznaczenie również zachowała (§ 8 pkt 9 miejscowego planu). Organ władzy planistycznej postanowił jednak nadto przeznaczyć ją jako drogę dojazdową do drogi publicznej KD-Z dla całego terenu 8MW (§ 9 pkt 10 lit. d miejscowego planu).

W ocenie skarżących takie rozwiązania planistyczne powzięto pomimo braku jakichkolwiek ku temu przesłanek i z naruszeniem przepisów prawa.

Po pierwsze bowiem, jeszcze przed uchwaleniem miejscowego planu droga wewnętrzna oznaczona symbolem 2KDWxs była nadmiernie obciążona w stosunku do swych możliwości jezdnych.

Po drugie, obejmująca tereny 8MW działka 38/16 ma obecnie bezpośredni dostęp do kilku dróg publicznych, gdyż dociera do niej z jednej strony ul. Wilanowska, a z drugiej strony ul. Hulewiczów. Ponadto do jej skraju wyprowadzono zjazd z ronda F. Stróżyńskiego. Wszystkie wspomniane wyżej drogi położone są po stronie wschodniej terenów 8MW, a z pewnością pożądanym dla inwestora, bądź przyszłych właścicieli byłoby zapewnienie im bezpośrednio dojazdu do drogi KD-Z biegnącej po stronie zachodniej. W świetle orzecznictwa sądowego „odpowiedni" dostęp do drogi publicznej, o jakim traktuje przepis art. 145 § 1 kodeksu cywilnego nie oznacza dostępu najbardziej dogodnego.

Po trzecie, skarżący podkreślali, że Rada Miasta Poznania w punkcie drugim stanowiska nr XXII/392/VIII/6/2020 z dnia 21 stycznia 2020 r. w sprawie konieczności dalszych działań realizacyjnych po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego "Rejon ul. T. Mateckiego - część A" w Poznaniu zastrzegła, iż: „przy wydawaniu decyzji administracyjnych na podstawie planu oraz w ramach organizacji procesu budowlanego jedyny dostęp do terenu 8MW zostanie wskazany od ul. Nowej Szymanowskiego. Ewentualne uruchomienie dopuszczonego dodatkowego przejazdu od strony ul. Mateckiego przez drogi wewnętrzne znajdujące się na terenie Wspólnot mieszkaniowych może odbyć się wyłącznie na podstawie dobrowolnych uzgodnień dwustronnych uzgodnień pomiędzy wspólnotami i inwestorami. Wszelkie próby przymusowego jednostronnego wyegzekwowania takiego dostępu spowodują wystąpienie przez Radę z projektem sporządzenia zmiany planu i wykreślenia zapisu o dopuszczeniu dodatkowego przejazdu".

Zdaniem skarżących, jeżeli rozwiązanie planistyczne powzięte przez Radę Miasta Poznania w przedmiotowej sprawie zaspokaja w ogóle jakikolwiek interes publiczny osób przejeżdżających od strony terenów oznaczonych w miejscowym

planie symbolem 8MW do terenu drogi biegnącej wzdłuż ul. T. Mateckiego, a oznaczonej symbolem KD-Z, to interes ten zupełnie nie daje się ocenić i wyważyć z poświęconym na jego rzecz interesem prywatnym, tj. z prawem własności skarżących do działek nr 37/9 i 37/8 oraz umiejscowionej na ich obszarze drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 2KDWxs oraz z ograniczonym prawem rzeczowym w postaci służebności gruntowej, jaka obciąża tę drogę na rzecz właścicieli lokali położonych przy ul. Mateckiego 22. Wobec powyższego, aby móc w opisanym stanie faktycznym poddać ocenie zachowanie zasady proporcjonalności, należałoby odnieść się do argumentacji organu administracji publicznej i motywów, którymi kierował się przy ustanawianiu ograniczeń prawa własności. Tymczasem treść uchwalonego planu miejscowego, jak i uzasadnienie do uchwały argumentacji w tym zakresie nie przedstawia.

Przy procedowaniu przedmiotowego planu miejscowego Rada Miasta Poznania przeszła do porządku dziennego nad faktem przeznaczenia prywatnej drogi wewnętrznej, co której część ze skarżących posiada uprawnienia właścicielskie, część zaś prawa wynikające z ustanowionej na tej drodze służebności gruntowej, na cele publiczne i bezrefleksyjnie zaniechała poczynienia choćby szczątkowych uwag co do tego, jak tak poważna ingerencja w konstytucyjnie chronione prawo własności skarżących i prawo rzeczowe w postaci służebności gruntowej ma się do spodziewanych z tego tytułu korzyści dla interesu publicznego.

Tak prowadzona działalność prawotwórcza organu sprawia, iż będący jej rezultatem akt prawa miejscowego nie poddaje się ocenie z punktu widzenia konstytucyjnego wzorca proporcjonalności. Dokonana ingerencja we własność i prawo rzeczowe w postaci służebności gruntowej w omawianym przypadku posiada znamiona całkowitej dowolności i prowadzi niezbicie do wniosku, iż przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dopuszczono się przekroczenia ustawowych granic władztwa planistycznego.

W końcowej części uzasadnienia skarżący wykazywali, że będąc członkami obu wspólnot mieszkaniowych oraz same te wspólnoty posiadają niewątpliwie interes prawny w stwierdzeniu nieważności powziętej uchwały w części, w jakiej zostali dotknięci jej niezgodnymi z prawem postanowieniami. Uchwała w zakresie planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego jest bowiem uchwałą podjętą z zakresu administracji publicznej, a legitymowanym do wniesienia skargi na plan miejscowy w trybie art. 101 u.s.g. jest właściciel nieruchomości objętej ustaleniami tego planu. Interes taki wynika również dla części skarżących z faktu bycia

właścicielami nieruchomości władnącej - tj. członkami Wspólnoty Mieszkaniowej ul. Mateckiego 22 wraz z samą tą Wspólnotą.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Poznania reprezentowana przez r.pr. Marcina Kasprzaka wniosła o oddalenie skargi. Odnosząc się do zarzutów skargi organ podkreślał, że w przedmiotowej sprawie układ komunikacyjny na całym obszarze objętym Planem, został zaprojektowany w sposób kompleksowy i optymalny. Ustalono rozbudowę sieci komunikacyjnej, poprzez m.in. lokalizację nowej drogi publicznej klasy głównej (tzw. Nowej Szymanowskiego), jako przedłużenie ul. K. Szymanowskiego aż do ul. T. Mateckiego, a docelowo do ul. Obornickiej. Ponadto Plan wyznacza nowe tereny dróg wewnętrznych, obsługujących poszczególne kwartały zabudowy.

Obszar znajdujący się w granicach Planu stanowi w części teren już zagospodarowany, zabudowany zespołem budynków mieszkalnych wielorodzinnych, zlokalizowanych bezpośrednio wzdłuż ul. T. Mateckiego. Dostęp tego terenu do drogi publicznej (ul. T. Mateckiego) odbywa się poprzez sieć dróg wewnętrznych należących do wspólnot mieszkaniowych (w tym również Skarżących), których istniejący przebieg zachowano w sposób niezmieniony w zapisach Planu. Pozostała część terenów objętych Planem to tereny niezagospodarowane (m.in. teren oznaczony symbolem 8MW), wymagające wykształcenia funkcjonalnego dostępu do dróg publicznych, który pozwoli na ich docelowe zagospodarowanie.

Teren oznaczony symbolem 8MW, który obecnie nie ma bezpośredniego dostępu do istniejącej drogi publicznej, przeznaczono w Planie pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną (§ 3 pkt 2 Planu). W celu umożliwienia zainwestowania oraz zapewnienia prawidłowego funkcjonowania zabudowy, w tym zapewnienia sprawnie funkcjonującej obsługi komunikacyjnej dla tego terenu (o powierzchni prawie 2,2 ha), w § 9 pkt 10 lit. d zaskarżonego Planu ustalono potencjalny dostęp dla samochodów do dwóch dróg publicznych:

1) od strony południowej - do terenu drogi publicznej klasy głównej, tj. projektowanej ul. tzw. Nowej Szymanowskiego (2KD-G) poprzez teren drogi wewnętrznej 7KDWxs;
2) od strony północno-zachodniej - do terenu drogi publicznej klasy zbiorczej, tj. istniejącej ul. T. Mateckiego (KD-Z) poprzez teren drogi wewnętrznej 2KDWxs.

Przyjęto założenie, że docelowa, podstawowa obsługa komunikacyjna terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej na terenie 8MW ma odbywać się poprzez

teren drogi wewnętrznej 7KDWxs do projektowanej ul. tzw. Nowej Szymanowskiego (2KD-G), natomiast obsługa komunikacyjna poprzez drogę wewnętrzną 2KDWxs ma pełnić charakter subsydiarny, umożliwiający uniknięcie kanalizowania ruchu z całego terenu wyłącznie poprzez 7KDWxs do projektowanej ul. tzw. Nowej Szymanowskiego (2KD-G). Celem dla ustalenia możliwości przejazdu z terenu 8MW do ulicy T. Mateckiego poprzez drogę wewnętrzną 2KDWxs jest zwiększenie efektywności układu transportowego, w tym ułatwienie dostępu do nowych dróg publicznych dla obecnych i przyszłych mieszkańców.

Należy podkreślić, że docelowy układ komunikacyjny, w tym umożliwienie dostępu zarówno istniejących, jak i projektowanych budynków mieszkalnych do głównych dróg publicznych, stanowi właściwe rozwiązanie z urbanistycznego punktu widzenia. Nie tylko zoptymalizuje dostęp dla samochodów, ale również pozwoli zmniejszyć odległości dojść i dojazdów do terenów lokalizowanych w sąsiedztwie Planu.

Zdaniem organu, konieczność zapewnienia efektywnej i funkcjonalnej obsługi komunikacyjnej wszystkich terenów na obszarze Planu, w tym również tych oczekujących dopiero na zainwestowanie, przeważyła nad prywatnym interesem Skarżących, co wbrew twierdzeniom skargi nie przesądza o przekroczeniu przysługującego gminie tzw. „władztwa planistycznego", czy też zasady proporcjonalności. Przyjęte w Planie rozwiązania, jak wskazano powyżej, uzasadnione są koniecznością zapewnienia kompleksowych rozwiązań komunikacyjnych dla wszystkich mieszkańców obszaru Planu, także tych przyszłych.

W odpowiedzi na wezwanie Sądu do wykazania indywidualnego interesu prawnego skarżących w osobach , , i pełnomocnik w piśmie procesowym z 6 sierpnia 21021r. wyjaśnił, że jak wyraźnie powołano w treści skargi, osoby fizyczne będące członkami Wspólnoty Mieszkaniowej ul. Mateckiego 21 posiadają interes prawny w stwierdzeniu nieważności skarżonej uchwały, jako współwłaściciele nieruchomości gruntowej objętej ustaleniami tego planu, natomiast osoby fizyczne będące członkami Wspólnoty Mieszkaniowej ul. Mateckiego 22 interes takowy posiadają jako współwłaściciele nieruchomości gruntowej objętej ustaleniami tego planu, która jest ponadto nieruchomością władnącą w stosunku do nieruchomości stanowiącej drogę 2 KDWxs. W okolicznościach przedmiotowej sprawy natomiast zaskarżony akt prawa miejscowego w jednakim

stopniu dotyka interesu wspólnoty mieszkaniowej, jak i praw właścicieli poszczególnych lokali. Ci bowiem, jako posiadający skuteczne wobec osób trzecich prawa rzeczowe, są żywotnie zainteresowani utrzymaniem przynależnego im gruntu w stanie nienaruszonym oraz zapobieżeniem jego degradacji poprzez nadmierną i niedostosowaną do możliwości przejazdowych tego gruntu eksploatację.

W tym stanie rzeczy, iż interes prawny , i jest zbieżny z interesem występujących w charakterze skarżących Wspólnot Mieszkaniowych ul. Teofila Mateckiego 21 oraz 22, którymi w/w są członkami.

Pismem procesowym z 22 września 2021r. pełnomocnik skarżących podtrzymał dotychczasowe zarzuty skargi i podkreślał, że docelowa obsługa komunikacyjna terenu 8MW w najmniejszym stopniu nie istnieje, mimo upływu ponad półtora roku od wejścia w życie zaskarżonego planu, zatem dostęp do ul. Mateckiego odbywa się będzie przez istniejącą i należącą do skarżących drogę wewnętrzną. To zaś będzie wymagało, by przyszli inwestorzy na terenach 8MW uzyskali tytuł prawny umożliwiający im korzystanie z należących do skarżących działek przeznaczonych pod drogę wewnętrzną. Z uwagi na stan techniczny jezdni urządzonej na działkach skarżących, przeznaczonych po przedmiotową drogę wewnętrzną, skarżący nie wyrażą zgody na ustanowienie na rzecz inwestorów terenu 8MN jakichkolwiek praw dających om możliwość ubiegania się o pozwolenia na budowę. Pozostanie im konieczność wystąpienia na drogę sądową z żądaniem ustanowienia służebności gruntowej. W ocenie skarżących realny dostęp do drogi publicznej terenu 8MW odbywał się będzie poprzez drogę wewnętrzną 2KDWxs, co trwać będzie latami, wywoła spór prawny między właścicielami gruntów tam położnymi w skarżącymi oraz doprowadzi do zniszczenia najeżanej do nich drogi. Także wybudowanie ul. Nowej Szymanowskiego (2KD-G) nie zniweluje powyższego zagrożenia, gdyż teren 8MW jest tak rozległy, że właściciele północnej jego części zawsze będą zainteresowani zapewnieniem sobie dojazdu do drogi publicznej poprzez działki skarżących. Tylko stwierdzenie nieważności planu w zaskarżonej części zapobiegnie wywołaniu nieodwracalnych szkód dla mieszkańców ul. Mateckiego, pozwoli na utrzymanie drogi osiedlowej w stanie nienaruszonym oraz zapobiegnie jej degradacji.

Na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu stawili się pełnomocnicy stron.

Pełnomocnik skarżących wnosił i wywodził, jak w skardze oraz pismach procesowych podkreślając, że Rada Miasta Poznania zdawała sobie od początku sprawę z niedoskonałości kwestionowanego rozwiązania planistycznego o czym świadczy uchwała tej Rady - stanowisko nr XXII/392/VIII/6/2020 z 21 stycznia 2020 r. W ocenie Pełnomocnika skarżących to rozwiązanie niezależnie od kwestii własnościowych jest niewłaściwe, nieefektywne i spowoduje tylko chaos i zniszczenie istniejącej infrastruktury osiedlowej.

Pełnomocnik organu wnosił i wywodził, jak w odpowiedzi na skargę podkreślając, że to iż kwestionowane rozwiązanie planistyczne budzi spory nie oznacza, że jest ono błędne, podobnie wspomniane przez pełnomocnika skarżącego stanowisko Rady Miasta Poznania nie oznacza wycofania się z przyjętego rozwiązania, a jedynie jest to ukłon w stronę mieszkańców - skarżących, w tym postępowaniu mający pokazać, że także ich stanowisko jest przez organ brane pod uwagę. Już z samej treści tego stanowiska wynika, że organowi zależy na polubownym załatwieniu potencjalnego sporu pomiędzy Wspólnotami przy ul. Mateckiego, a inwestorem terenu 8MW.

W ocenie pełnomocnika skarżących wspomniane stanowisko RMP jest niewystarczające, gdyż nie znalazło odzwierciedlenia w treści planu, a przez to nie chroni skarżących przed przymusowym wyegzekwowaniem przez inwestora terenu 8MW dostępu do drogi publicznej przez sporną drogę wewnętrzną np. na podstawie przepisów o drodze koniecznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, zważył co następuje.

Skarga okazała się zasadna.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 137) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy

z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.; w skrócie "p.p.s.a.") kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej uchwały w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona Uchwała, jako podjęta w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, co wynika wyraźnie w treści przepisu art. 14 ust. 8 ustawy z 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018r. poz. 1945, w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały, dalej „u.p.z.p."). Tym samym bez wątpienia należy ona do kategorii aktów zaskarżalnych do sądu administracyjnego, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.

W pierwszej kolejności odnieść należy się do kwestii odrzucenia skarg

(punkt 2 wyroku) z powodu braku interesu prawnego do zaskarżenia przez tych skarżących przedmiotowej uchwały Nr XXII/391/VIII/2020 Rady Miasta Poznania z dnia 21 stycznia 2020r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Rejon ul. T. Mateckiego – część A" w Poznaniu (zwanej dalej „Uchwałą). Skarga ta została wniesiona przez osoby fizyczne na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506, dalej "u.s.g.", w brzmieniu z dnia podjęcia Uchwały), w myśl którego każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. W tym miejscu wskazać należy, że z uwagi na podjęcie Uchwały przed jej zaskarżeniem do Sądu nie było wymagane wniesienie wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.), a tym samym stanowi niewątpliwie uchwałę z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g.

W świetle art. 101 ust. 1 u.s.g. legitymacja do wniesienia skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego do sądu administracyjnego przysługuje nie

temu, kto ma w tym interes prawny, ale temu, czyj interes prawny został naruszony skarżonym rozstrzygnięciem (zob. wyrok NSA z 03.09.2004 r., OSK 476/04, ONSAiWSA 2005, nr 1, poz. 2). Naruszenie interesu prawnego wnoszącego skargę musi mieć przy tym charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Uchwała, czy też konkretne jej postanowienia, muszą więc naruszać rzeczywiście istniejący w dacie podejmowania uchwały interes prawny skarżącego. Wskazać należy, iż w wyroku z 04 listopada 2003 r. (SK 30/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 4) Trybunał Konstytucyjny zauważył, że skarga na podstawie art. 101 u.s.g. nie ma charakteru actio popularis, a zatem do jej wniesienia nie legitymuje sama ewentualna sprzeczność zaskarżonej uchwały z prawem. Podstawą zaskarżenia jest bowiem równocześnie naruszenie konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela, ewentualnie innego podmiotu, który jest mieszkańcem danej gminy lub jest z tą gminą w inny sposób prawnie związany. W związku z powyższym nie ulega wątpliwości, że każdy skarżący składając skargę w trybie art. 101 u.s.g. musi wykazać, iż w konkretnym wypadku istnieje związek pomiędzy jego własną, prawnie gwarantowaną (a nie wyłącznie faktyczną) sytuacją, a zaskarżoną przezeń uchwałą, polegający na tym, że uchwała narusza (pozbawia lub ogranicza) jego interes prawny lub uprawnienie jako indywidualnego podmiotu, albo jako członka określonej wspólnoty samorządowej.

Z treści art. 6 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r., poz. 1048) wynika, iż na sytuację prawną właściciela lokalu wpływa przede wszystkim przynależność właściciela lokalu do wspólnoty mieszkaniowej, którą tworzy ogół właścicieli lokali wchodzących w skład nieruchomości. Wspólnota z kolei jest podmiotem, którego uprawnienia wprost wpływają na zakres uprawnień właścicieli lokali tworzących tę wspólnotę. Stosownie do treści art. 21 ust. 1 ww. ustawy, zarząd kieruje sprawami wspólnoty mieszkaniowej i reprezentuje ją na zewnątrz oraz w stosunkach między wspólnotą a poszczególnymi właścicielami lokali. Z powyższego wynika, że członkowie wspólnoty w sprawach jej dotyczących nie występują samodzielnie, bowiem należy to do kompetencji zarządu. W orzecznictwie sądów administracyjnych, co prawda na tle spraw dotyczących ustalenia warunków zabudowy, ale zachowujących aktualność również w sprawach skarg na plany miejscowe, które tak jak decyzje w sprawie warunków zabudowy kształtują sposób zagospodarowania nieruchomości sąsiednich, przyjmuje się, że co do zasady to wspólnota mieszkaniowa, reprezentująca ogół właścicieli wyodrębnionych lokali, posiada przymiot strony w zakresie nieruchomości wspólnej. Wynika to z ustawowego

powierzenia zarządowi wspólnoty mieszkaniowej zadania reprezentacji członków wspólnoty. W ocenie Sądu, jedynie na zasadzie wyjątku przymiot strony postępowania może przysługiwać konkretnemu członkowi wspólnoty. Musi za tym jednak przemawiać jego zindywidualizowany interes wynikający z jego indywidualnej sytuacji prawnej innej niż pozostałych członków wspólnoty, własny interes oparty na przepisie prawa. Istnienie tego interesu musi zostać przy tym przez niego wykazane (por. wyroki NSA: z dnia 6 grudnia 2006 r., sygn. akt II OSK 858/06; z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. II OSK 2047/10; z dnia 13 kwietnia 2016 r., sygn. II OSK 1325/15, dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej „CBOSA").

W niniejszej sprawie dla skutecznego wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie wystarczy powołanie się na sam fakt, że skarżący są współwłaścicielami nieruchomości gruntowej objętej ustaleniami planu (członkowie Wspólnoty Mateckiego 21) oraz współwłaścicielami nieruchomości gruntowej objętej ustaleniami planu, która jest nadto nieruchomością władnącą w stosunku do nieruchomości stanowiącej drogę 2KDWxs (członkowie Wspólnoty Mateckiego 22). Argument tego rodzaju mógłby bowiem podnieść każdy członek wspólnoty mieszkaniowej, co przesądza o wspólnym jego charakterze dla wszystkich członków wspólnoty, a nie indywidualnym, własnym konkretnego członka wspólnoty, który uzasadniałby przymiot strony postępowania w niniejszej sprawie. Interes wszystkich członków wspólnoty jest interesem utworzonej przez nich wspólnoty. Mając powyższe na uwadze, za nieuzasadnione należy uznać przyjęcie, że członkowie tej wspólnoty mogą skutecznie wnieść skargę do sądu administracyjnego w niniejszej sprawie.

Uznając natomiast materialnoprawną legitymację skarżących Wspólnot Mieszkaniowych Właścicieli Nieruchomości ul. Mateckiego 21 i 22 w Poznaniu do skutecznego kwestionowania postanowień przedmiotowej Uchwały wskazać należy, że w przypadku rozpatrywania skargi złożonej na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. wojewódzki sąd administracyjny, kontrolując zaskarżony akt w zakresie zasad i trybu jego sporządzenia, czyni to więc zasadniczo w granicach wyznaczonych naruszeniem indywidualnego interesu prawnego skarżących. Nie było przy tym sporne, że przeznaczeniu pod drogę wewnętrzną oznaczoną w zaskarżonej Uchwale symbolem 2KDWxs poddane zostały: działka nr 37/9, należąca do właścicieli lokali mieszkalnych położonych na nieruchomości przy ul. T. Mateckiego 21 tworzących Wspólnotę Mieszkaniową Właścicieli Nieruchomości ul. Mateckiego 21 oraz działka nr 37/8, należąca do właścicieli lokali mieszkalnych położonych na nieruchomości przy ul. T.

Mateckiego 22 tworzących Wspólnotę Mieszkaniową Właścicieli Nieruchomości ul. Mateckiego 22. Działka nr 37/9 jest nieruchomością obciążoną służebnością na rzecz właścicieli nieruchomości stanowiącej działkę nr 37/8. Na jej podstawie właściciele działki nr 37/8 mają prawo korzystania m.in. z miejsc parkingowych, oświetlenia dróg i parkingów oraz prawo swobodnego przechodu i przejazdu przez działkę nr 37/9 do drogi publicznej. Mają oni również obowiązek partycypować m.in. w kosztach utrzymania miejsc parkingowych, dróg i wjazdów, oświetlenia dróg i parkingów usytuowanych na działce nr 37/9.

Zgodnie z art. 53 § 2a p.p.s.a. jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi i nie stanowi inaczej, skargę można wnieść w każdym czasie. Skargi Wspólnot Mieszkaniowych ul. Mateckiego 21 i 22 w niniejszej sprawie są zatem dopuszczalne.

Jak wynika z części wstępnej zaskarżonej Uchwały, jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.). Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 05 lutego 2020 r. (poz. 1313) i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia (zob. § 24 Uchwały). W oświadczenia organu wynika, że Uchwała nie była zaskarżona do sądu administracyjnego oraz nie była przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Wielkopolskiego.

Należy podkreślić, iż kontrola sądu w sprawach dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie może dotyczyć celowości, czy słuszności dokonywanych w planie rozstrzygnięć. Ogranicza się ona wyłącznie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

Oceny, czy uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności chociażby w części na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. dokonuje się na gruncie art. 28 ust. 1 u.p.z.p., w myśl którego istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustanowił więc dwie podstawowe przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego:

- po pierwsze przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego,
- po drugie, przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu.

Pojęcie "trybu sporządzania planu miejscowego" (zwanego też potocznie "procedurą planistyczną") – którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na jego uchwaleniu skończywszy. Owa procedura planistyczna została szczegółowo unormowana w art. 17 u.p.z.p. i w świetle przedłożonych akt planistycznych przeprowadzona procedura odpowiada wymogom wynikającym z powyższego przepisu art. 17 u.p.z.p. Z kolei pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego" – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

Przechodząc do oceny zasadności skargi wskazać należy, że dotyczy ona zaskarżenia Uchwały w części, tj. co do jej § 9 pkt 10 lit. d, w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje dostęp dla samochodów do drogi publicznej dla terenu 8MW do terenu KD-Z poprzez teren 2KDWxs. W tym też zakresie Sąd przystąpił do oceny zasadności skarg i uznał że zasługują one na uwzględnienie.

Zdaniem składu Sądu rozpoznającego niniejszą sprawę zaskarżony plan wprowadził istotne ograniczenia w sposobie dotychczasowego zagospodarowania nieruchomości należących do członków Wspólnot Mieszkaniowych poprzez przeznaczenie dwóch działek pod tereny drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 2KDWxs.

Ustalanie przebiegu dróg wewnętrznych w planie miejscowym powinno być poprzedzone bardzo wnikliwą analizą stanu faktycznego i prawnego, aby do niezbędnego minimum ograniczać sytuacje, w których Gmina planuje tego typu drogi na gruntach prywatnych. Chodzi bowiem o to, aby w sposób realny zaspokoić usprawiedliwione potrzeby lokalnej społeczności w zakresie dostępu do drogi publicznej, a taką gwarancję daje jedynie niewątpliwe ustalenie, że realizacja drogi wewnętrznej, czy jak w niniejszej sprawie zapewnienie rzeczywistego dostępu, nie napotka przeszkód niezależnych od gminy (np. spotka się z oporem właścicieli

nieruchomości, na których jej przebieg został przewidziany w miejscowym planie) (por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt II OSK 1410/16).

Jak wynika z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Uregulowanie to uściśla następnie § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), według którego ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać w szczególności określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. Prawodawca odróżnia zarazem w pozycji 6 załącznika nr 1 do powołanego rozporządzenia tereny komunikacyjne stanowiące drogi publiczne oraz tereny komunikacyjne stanowiące drogi wewnętrzne.

Rozróżnienie to znajduje swoje normatywne oparcie w przepisach ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (dalej: "u.d.p."). Zgodnie z art. 1 u.d.p. drogą publiczną jest bowiem droga zaliczona na podstawie tejże ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Ustawodawca wskazuje zarazem w art. 2 ust. 1 u.d.p., że drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na (1) drogi krajowe, (2) drogi wojewódzkie, (3) drogi powiatowe i (4) drogi gminne). Jak wynika z art. 7 ust. 1 u.d.p., do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Drogami wewnętrznymi są natomiast w świetle art. 8 ust. 1 u.d.p. drogi niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych, w szczególności drogi w osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych, dojazdowe do obiektów użytkowanych przez przedsiębiorców, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami oraz pętle autobusowe.

Trzeba zauważyć, że do zakresu działania gminy należą (art. 6 ust. 1 u.s.g.) wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Ustawodawca wskazuje zarazem w art. 7 ust. 1 u.s.g., że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Należy jednak podkreślić, że nie jest to jedyne zadanie własne gminy, a jego wykonanie musi uwzględniać także realizację pozostałych obowiązków nałożonych na tę jednostkę

samorządu terytorialnego. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty obejmuje bowiem w świetle art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g. także sprawy związane z gminnymi drogami, ulicami, mostami, placami oraz organizacją ruchu.

Wykładnia art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 u.s.g. w nawiązaniu do art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. prowadzi zatem do wniosku, że zadaniem własnym gminy jest sprawne zorganizowanie komunikacji na terenie podległym jej kompetencji, przy czym osiągnięcie tego celu powinno nastąpić także przez odpowiednie kształtowanie ładu przestrzennego, tj. zaplanowanie adekwatnej siatki terenów komunikacyjnych służących wszystkim korzystającym z danego terenu. Uwzględniając art. 1 i art. 8 ust. 1 u.d.p., kluczowe znaczenie z tej perspektywy należy więc przypisać drogom publicznym, które stanowią podstawową infrastrukturę dostępną dla ogółu mieszkańców gminy. Drogi wewnętrzne, co podkreśla Sąd, winny odgrywają natomiast jedynie rolę uzupełniającą i porządkującą. Mogą one przyczyniać się do usprawnienia komunikacji po drogach publicznych. Niemniej, w odróżnieniu od tych ostatnich, nie mają one waloru powszechnej dostępności. Nie mogą stanowić zasadniczego sposobu ustalenia systemu komunikacyjnego w zakresie zapewnienia dostępu do dróg publicznych, jak to ma miejsce w niniejszej sprawie.

Także doktryna podziela stanowisko sądów administracyjnych, że jeżeli sieć dróg publicznych winna być połączona i winna tworzyć zorganizowaną całość, to wchodzące w jej skład drogi publiczne powinny łączyć inne drogi publiczne, a nie drogi prywatne. Drogi prywatne winny obsługiwać nieruchomości prywatne (w tym choćby i osiedla), wszelkie inne powszechnie dostępne ciągi komunikacyjne winny z kolei stanowić własność podmiotów publicznoprawnych. Chybiony jest zatem argument wskazujący na konieczność zapewnienia dostępu do zewnętrznego układu komunikacji drogowej rozumianego jako układ dróg publicznych poprzez sytuowanie na rysunku planu przebiegu dróg wewnętrznych (M. Durzyńska, Wybrane zagadnienia modelu prawnego władztwa planistycznego gminy, red. P. Korzeniowski, I. Wieczorek, Wyd. Naukowe Instytutu Samorządu Terytorialnego, Łódź 2018, str, 91 i nast. i powołane tam orzecznictwo).

Sąd nie podziela zatem stanowiska organu, że sposób w jaki zaprojektowano w przedmiotowej Uchwale układ komunikacyjny został na całym obszarze zorganizowany w sposób kompleksowy i optymalny w ramach przysługującego organowi władztwa planistycznego.

Odnosząc powyższe uwagi do specyfiki rozważanej sprawy, należy stwierdzić, że przeznaczenie terenów oznaczonych symbolem 2KDWxs pod drogę wewnętrzną i

AD

"poprowadzenie jej" przez działki o nr ew. 37/8 i 37/9 było wadliwe. Przyjęte rozwiązanie prowadzi bowiem do nadmiernego ograniczenia prawa własności członków Wspólnot (art. 64 ust. 3 Konstytucji) i jest rażąco nieproporcjonalne (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Skoro uchwalając plan Rada Gminy może ingerować w wykonywanie prawa własności, to taka ingerencja winna także uwzględniać zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którą 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, a same ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Przy czym w świetle art. 64 ust. 3 Konstytucji ingerencja w sferę prawa własności musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Rolą organu planistycznego jest właśnie wyważenie interesu publicznego i interesów prywatnych, tak aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty, jednak w jak najmniejszym naruszając prawa właścicieli nieruchomości objętych planem (por. wyrok NSA z 20 listopada 2020 r., sygn. akt II OSK 1464/18).

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Z treści powyższego przepisu wynika, iż ustawodawca powierzył gminie kompetencje w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r. sygn. akt K 27/00 (publ. OTK 2001/2/29) wskazał, iż organy gminy właściwe do sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i następnie do uchwalenia tego planu, muszą się kierować ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p., przepisami innych ustaw regulującymi określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej oraz przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Fakt nadania gminie władztwa planistycznego uprawniającego do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu, nie stoi jednocześnie w sprzeczności z koniecznością uwzględniania racjonalności w działaniu gminy w tym zakresie, realizującej się w przyjmowaniu finalnych, optymalnych rozwiązań planistycznych. Jednocześnie, Sąd rozpoznający niniejsza sprawę, miał na uwadze, że przepis art. 4 ust. 1 u.p.z.p. nie może stanowić legitymacji do nieograniczonej swobody w działaniach planistycznych, bowiem gminy w tych czynnościach są

zobligowane do uwzględniania obowiązujących przepisów prawa w ramach nadrzędnej dyrektywy, sformułowanej w art. 7 Konstytucji RP (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 maja 2010r., sygn. akt II SA/Wr 144/10, dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej „CBOSA"). Tym samym, wszelkie ograniczenia własności, ustanowione w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice ingerencji prawodawczej w prawo własności, a naruszenie tego wymogu może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Prawo własności podlega ochronie przewidzianej w art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jak wskazano powyżej, z przepisów tych wynika, iż własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Ograniczenia te mogą być ustanawiane 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 oraz wtedy, gdy nie naruszają istoty wolności i praw.

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami prawa sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Zgodnie z art. 6 ust. 2 u.p.z.p., każdy posiada prawo – w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego - do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny oraz ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób. Władztwo planistyczne gminy stanowi uprawnienie organu do legalnej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności, nie stanowi jednak władztwa absolutnego i nieograniczonego, gdyż gmina wykonując je ma obowiązek działać w granicach prawa, kierować się interesem publicznym, wyważać interesy publiczne z interesami prywatnymi, uwzględniać aspekt racjonalnego działania i proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania prawa własności. A zatem kształtowanie polityki przestrzennej gminy powinno odbywać się z jednej strony z uwzględnieniem prawa osoby posiadającej tytuł prawny do nieruchomości do jej zagospodarowania, zaś z drugiej strony z uwzględnieniem prawa do podejmowania działań, które w ramach ograniczonych m. in. zasadami współżycia społecznego, pozwolą zrealizować zasadę zrównoważonego rozwoju, a jednocześnie służyć będą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej (wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 sierpnia 2011r., sygn. akt II SA/Łd 698/11, dostępne CBOSA). Wszystkie wymienione elementy powinny być rozpatrywane łącznie, a

proporcjonalność ingerencji w sferę wykonywania poszczególnych praw własności winna być oceniana przez pryzmat ogólnych założeń planu.

Co do zasady należy więc przyjąć, że władztwo planistyczne przysługujące gminie, prowadzić może do ograniczeń w wykonywaniu prawa własności nieruchomości objętych planem. Aby władztwo planistyczne nie cechowało się dowolnością, nie przekraczało granic uznania planistycznego, czyli, aby nie doszło do nadużycia władztwa, organ musi respektować reguły składające się na istotę zasady proporcjonalności. Słusznie zatem przywołują skarżący wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94 (OTK 1995/1/12), w którym stwierdzono, że dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: 1/ czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2/ czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, oraz 3/ czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Należy stwierdzić, iż treść art. 31 ust. 3 Konstytucji nie daje podstaw do ustalenia generalnie kryteriów uszczegóławiających sposób korzystania z zasady proporcjonalności. Dopiero wskazanie praw i wolności, które mają być ograniczane w zestawieniu z prawami lub wolnościami chronionymi umożliwia ustalenie, czy przesłanki objęte tą zasadą są spełnione (por. wyrok NSA z dnia 30 lipca 2010 r., II OSK 1053/10, dostępne CBOSA).

Mając na uwadze powyższe, przyjęte w planie rozwiązania nadmiernie i nieproporcjonalnie ingerują w prawa właścicieli nieruchomości przeznaczonych pod drogę wewnętrzną 2KDWxs.

Skoro droga 2KDWxs mająca na celu obsługę komunikacyjną wykazanego terenu 8MW, nie została zaplanowana jako droga "publiczna", lecz droga "wewnętrzna" w rozumieniu art. 8 u.d.p., to oznacza, że nieruchomości, na których ją zaprojektowano nie mogą podlegać wywłaszczeniu na cel publiczny, o jakim mowa w art. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018r., poz. 2204 ze zm., dalej „u.g.n."). Ztem jej realizacja nie może nastąpić bez zgody właścicieli i musi nastąpić na warunkach określonych art. 8 ust. 2 u.d.p. Przyjęcie w Uchwale rozwiązania polegającego na przeznaczeniu określonego terenu pod drogę wewnętrzną oznacza, że teren ten nadal pozostaje własnością jego dotychczasowych właścicieli. Jednocześnie takie przeznaczenie skutkuje ograniczeniem uprawnień właścicielskich, albowiem choć nie pozbawia właściciela prawa własności, tak jak ma to miejsce w przypadku przeznaczenia terenu pod drogi publiczne, to nie oznacza to

jeszcze, że konsekwencje takiego przeznaczenia pozostaną w zgodzie z zasadą proporcjonalności i istotą prawa własności (por. wyrok NSA z 31 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2518/12, dostępne CBOSA).

Wskazać należy, że droga określona w zaskarżonym planie jako droga wewnętrzna z praktycznego punktu widzenia będzie pełniła rolę drogi publicznej, której urządzenie i utrzymanie nadal pozostanie w gestii właścicieli nieruchomości, co oceniać można w kategoriach zachwiania równowagi pomiędzy koniecznością zapewnienia interesu ogółu oraz jednostek, a nadto właściciele nieruchomości zmuszeni będą do poniesienia zbyt daleko idących ciężarów. W takiej sytuacji, w okolicznościach niniejszej sprawy, należało rozważyć - czy taki sposób określenia przeznaczenia w planie działki nr 37/8 i 37/9 nie przekracza granic władztwa planistycznego Gminy przez nadmierne ograniczenie sposobu korzystania z tej nieruchomości. O przekroczeniu władztwa planistycznego można mówić dopiero wtedy, gdy działanie gminy jest dowolne i nieuzasadnione. W ocenie Sądu przyjęte rozwiązanie planistyczne - sprowadzające się w istocie do zapewnienia podstawowego układu komunikacyjnego w zakresie dostępu terenu 8MW do drogi publicznej KD-Z poprzez prywatną drogę wewnętrzna 2KDWxs - jawi się jako godzące w istotę prawa własności i rażąco nieproporcjonalne.

Zgodnie z ustaleniami zaskarżonego planu symbolem KD-Z oznaczono drogę publiczną „biegnącą" wzdłuż ulicy T. Mateckiego (§ 3 pkt 7 Uchwały), zaś symbolem 8MW oznaczono teren obecnie niezabudowany, a przeznaczony do zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (§ 3 pkt 2 Uchwały). Droga wewnętrzna oznaczona symbolem 2KDWxs dotychczas służyła mieszkańcom Wspólnot (właścicielom terenów oznaczonych w planie symbolami 3MW, 4MW, 5MW i 7MW oraz 2-6KDWxs i 2KDWpp) jako droga dojazdowa do drogi publicznej KD-Z, co zostało utrzymane w planie (§ 8 pkt 9). W zaskarżonym postanowieniu Uchwały organ władzy planistycznej postanowił jednak nadto przeznaczyć ją jako drogę dojazdową do drogi publicznej KD-Z dla całego nowego terenu 8MW – zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (§ 9 pkt 10 lit. d Uchwały).

Nie można także pominąć, jak to podnosiły Wspólnoty, że teren drogi wewnętrznej 2KDWxs jest już nadmiernie obciążony w stosunku do swych możliwości technicznych, co wynika z zorganizowanego ruchu obsługującego teren 3MW, który odbywa się jednokierunkowo oraz droga ta prowadzi bezpośrednio do parkingu obsługującego całe Osiedle „Złote Ogrody". Nadto od omawianej drogi przebiega przejście do sąsiadujących osiedli Marysieńki i Sobieskiego (oznaczone w

miejscowym planie jako „kxr"). Przedmiotową drogą wewnętrzną przemieszczają się więc nie tylko pojazdy, ale i mieszkańcy okolicznych osiedli. Teren oznaczony symbolem 8MW, stanowiący działkę 38/16, jest znaczy obszarowo i jeszcze niezabudowany, w całości przeznaczony pod zabudowę mieszkaniowa wielorodzinną. Z analizy terenu objętego planem wynika; że pożądane może być także docelowe zapewnienie dostępu terenu 8MW do drogi publicznej KD-Z od strony północnej właśnie poprzez drogę wewnętrzną 2KDWxs. Nadto, zapewniony jest realny dostęp do drogi publicznej KD-Z dla terenu 8MW przez drogę wewnętrzną 2KDWxs, która aktualnie jest już urządzona. Jak bowiem wynika ze Stanowiska Nr XXII/392/VIII/6/2020 Rady Miasta Poznania z dnia 21 stycznia 2020r. wprawdzie dostęp dla terenu 8MW do drogi publicznej ma być zapewniony od drogi publicznej ul. Nowej Szymanowskiego, to jednak droga ta dopiero zostanie urządzona w nieokreślonej przyszłości. Słusznie zauważają skarżące Wspólnoty, że powyższe Stanowisko jest wyrazem dostrzeżenia przez organ planistyczny wad przyjętego rozwiązania układu komunikacyjnego, skoro wyznacza ono priorytet inwestycyjny w postaci niezwłocznego przystąpienia do szeroko rozumianych prac związanych z budową ul. Nowej Szymanowskiego oraz wskazanie, że ewentualne dopuszczenie dodatkowego przejazdu przez drogi wewnętrzne znajdujące się w obrębie Wspólnot mieszkaniowych może odbywać się wyłącznie na podstawie dobrowolnych dwustronnych uzgodnień. Jakkolwiek, oczywistym jest że Stanowisko to ma charakter deklaracji i jest dalece niewystarczające w świetle zaskarżonej treści Uchwały.

Nie można przy tym pominąć, że parametry techniczne drogi wewnętrznej nie są dostosowane do obsługi terenu 8MW zwłaszcza w zakresie ruchu ciężkich pojazdów, które niewątpliwie zaczną się po niej poruszać celem zagospodarowania terenu 8MW zgodnie z jego przeznaczeniem.

Wszystko to prowadzi do stwierdzenia, że pas drogowy w skład którego wchodzą działki nr 37/8 i 37/9 (biorąc pod uwagę niczym nieograniczoną dostępność i sposób skomunikowania z drogą publiczna) ma pełnić w istocie funkcję drogi publicznej. To z kolei oznacza nadmierną, pozbawioną podstawy prawnej i władczej ingerencję Rady w prawo własności ich właścicieli. W ocenie sadu, tak zaproponowane rozwiązanie komunikacyjne, jak w zaskarżonym planie, oznacza bowiem próbę przerzucenia obowiązków Gminy, także w zakresie ponoszenia kosztów, zapewnienia obsługi komunikacyjnej dla terenu 8MW przeznaczonego w planie pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, na prywatnych właścicieli działek nr 37/8 i 37/9.

W tym miejscu Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę, podziela stanowisko zaprezentowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 października 2016r. (sygn. akt II OSK 3314/14, CBOSA), w którym wskazano, że przeciwko rozwiązaniu jakie przyjęto w planie w odniesieniu do zaproponowanego układu komunikacyjnego przemawia konieczność respektowania, przy wprowadzaniu w planie miejscowym określonych ograniczeń prawa własności (innych praw majątkowych), zasady proporcjonalności – wywodzonej z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wszelkie ograniczenia praw i wolności mogą być wprowadzane jedynie w koniecznych przypadkach i tylko w niezbędnym zakresie. W konsekwencji wprowadzenie tego rodzaju ograniczającej regulacji należy każdorazowo poprzedzić starannym rozważaniem trzech podstawowych kwestii (por.: wyrok TK z 26.04.1995 r., K 11/94, OTK 1995, nr 1 poz. 12; J. Zakolska, Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 18): (1) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (tzw. kryterium przydatności); (2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (tzw. kryterium niezbędności); (3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (tzw. kryterium proporcjonalności sensu stricto).

NSA podkreślał, że jako szczególnie doniosły – a zarazem nie spełniony – jawi się przede wszystkim pierwszy z wymienionych aspektów zasady proporcjonalności, określany mianem kryterium przydatności, który zawiera się w pytaniu, czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków. Niespełnienie owego kryterium w przypadku wyznaczenia ciągu komunikacyjnego – drogi wewnętrznej – na działkach prywatnych wynika stąd, że takie wytyczenie ciągu komunikacyjnego nie gwarantuje osiągnięcia celu w postaci zapewnienia możliwości realizowania z wykorzystaniem tej drogi obsługi komunikacyjnej określonych terenów. Na takie wykorzystanie nadal będzie bowiem niezbędne uzyskanie zgody właścicieli działek, przez które ma ów ciąg przebiegać, gdyż nie jest dopuszczalne wywłaszczenie nieruchomości z przeznaczeniem na cele realizacji dróg nie-publicznych (wewnętrznych). W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien być tak skonstruowany, aby była zapewniona możliwość obsługi komunikacyjnej określonych terenów (por. wyrok NSA z 01.04.2011 r., II OSK 109/11, CBOSA). Jednakże owa "możliwość" – jak trafnie podkreślono w zaskarżonym wyroku – oznaczać musi dostateczną "pewność" planowanego układu

komunikacji (jego poszczególnych elementów), zapewniającego wymagany (w przypadku działek budowlanych) dostęp do drogi publicznej, a więc w szczególności nie może być uzależniona od późniejszej; niepewnej zgody właścicieli nieruchomości (np. na ustanowienie służebności drogowej), na których ów układ ma być zrealizowany. Z uprawnieniem właściciela działki do posiadania dostępu do drogi publicznej zsynchronizowany jest obowiązek gminy budowy odpowiedniej sieci dróg gminnych (zob. wyrok NSA z 25.11.2009 r., II OSK 1347/09, CBOSA).

Nadto NSA podkreślał, że kwestionowana regulacja planistyczna, taka jak w niniejszej sprawie, budzi istotne zastrzeżenia także w zakresie spełniania trzeciego z ww. aspektów zasady proporcjonalności – kryterium proporcjonalności sensu stricto – gdyż jawi się jako nadmiernie uciążliwa z perspektywy właściciela "obciążonej" nieruchomości, przez którą ma przebiegać wyznaczony w planie ogólnodostępny, ale nie-publiczny, ciąg komunikacyjny, służący do obsługi także nieruchomości sąsiednich. I to nadmiernie uciążliwa nawet w sytuacji, gdyby ów właściciel był zainteresowany dobrowolnym zbyciem lub udostępnieniem swej nieruchomości (jej określonej części) na cele zgodne z ustalonym w planie przeznaczeniem drogowym.

W świetle powyższego, rozwiązanie przyjęte w planie oceniać należy jako nadmierne ograniczenie prawa własności, wyklucza bowiem prawo samodzielnego decydowania przez właścicieli o sposobie zagospodarowania należących do nich nieruchomości, w tym swobodnego podziału zgodnie z prawem rozporządzania rzeczą. Zabieg celowego połączenia dróg publicznych powszechnie dostępną drogą wewnętrzną, to w istocie wyznaczenie pełniącego funkcję drogi publicznej ciągu komunikacyjnego, którego utrzymanie winno obciążać podmiot publicznoprawny. Nadto trudności w realizacji tak określonej w planie drogi wewnętrznej przesądzają o potrzebie jej wybudowania na rzecz interesu publicznego, a więc jako drogi publicznej, drogi wewnętrzne ze swej istoty zakładają przydatność dla właściciela a gruntu. Sąd nie neguje generalnej dopuszczalności ustanawiania dróg wewnętrznych w planie miejscowym. Rada ustalając na nieruchomościach należących do członków Wspólnot status, parametry i cel przedmiotowego przeznaczenia terenu przekroczyła jednak władztwo planistyczne. Rolą prywatnej drogi wewnętrznej w przedmiotowym planie stało się pełne przejmowanie ruchu z dróg publicznych i całkowite zapewnienie dostępu do nieruchomości oznaczanych symbolem 8MW z tych dróg. Uchwała w zakresie realizacji wymogu, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., powinna być tak skonstruowana, aby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej określonych

terenów, ale poprzez drogi publiczne, a drogi wewnętrzne powinny pełnić rolę dodatkowego i uzupełniającego skomunikowania poszczególnych terenów.

W ocenie Sądu, w przedmiotowej sprawie organ planistyczny nie dopełnił obowiązku wszechstronnego rozważenia i wyważenia praw indywidualnych (interesów obywateli) i interesu publicznego, co ma szczególne znaczenie w przypadku kolizji tych interesów (por. wyrok NSA z 8 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1330/15). Interes publiczny zostało przedłożony ponad interes obywateli w sposób nieuzasadniony i godzący w zasadę proporcjonalności.

W powyższym kontekście znaczenie ma także i taka argumentacja, że przeznaczenie w planie określonego terenu pod drogę wewnętrzną nie oznacza, że właściciele tego terenu mają obowiązek tę drogę zrealizować oraz udostępnić osobom trzecim. Plan miejscowy określa bowiem przeznaczenie terenu, a nie obowiązek realizacji określonych inwestycji. To, czy zostanie ona zrealizowana (udostępniona, jak w niniejszej sprawie) zależy więc wyłącznie od właścicieli tych nieruchomości, przy czym uchwalone rozwiązanie planistyczne jest obowiązujące i wiążące dla właścicieli i w dalszej perspektywie czasowej wyklucza możliwość zagospodarowania tych działek według własnych innych potrzeb, czy planów. Zatem także i tej perspektywy, mimo, że przedmiotowa droga wewnętrzna jest już urządzona, wyznaczenie takiej drogi w planie na nieruchomościach członków Wspólnot (dz. ew. 37/8 i 37/9) w istocie odpowiadającej charakterem drodze publicznej, narusza nadmiernie interes prawny właścicieli działek, gdyż ogranicza ich prawo własności. Jak wskazano powyżej, ograniczenie to zostało przez Sąd ocenienie jako przekraczające granice władztwa planistycznego i naruszające zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz istotę prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji).

Wobec powyższego, Sąd uznał, że Rada Miasta Poznania przekroczyła granice władztwa planistycznego, wprowadzając postanowienie Uchwały, zgodne z którym prywatnej drodze wewnętrznej 2KDWxs nadano w istocie cechy i parametry charakterystyczne dla drogi publicznej. Droga wewnętrzna będzie zapewniać dostęp terenom 8MW do drogi publicznej KD-Z i w rzeczywistości będzie służyć wszystkim okolicznym mieszkańcom i innym użytkownikom do przejazdu i obsługi terenu 8MW. Z tego względu, droga powinna była być oznaczona jako droga publiczna, a nie wewnętrzna.

W tym stanie rzeczy, Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność § 9 pkt 10 lit. d zaskarżonej Uchwały w części obejmującej wyrażenie „oraz do terenu KD-Z poprzez teren 2KDWxs", jak w punkcie 1 sentencji wyroku.

O kosztach postępowania orzeczono, jak w punkcie 3, 4 i 5 sentencji wyroku, na postawie art. 200 p.p.s.a. i art. 205 § 1 p.p.s.a, na które składały się wpisy od skarg uiszczone przez skarżące Wspólnoty oraz wynagrodzenie pełnomocnika skarżących ustalone według stawek minimalnych zgodnie z § 14 ust. 1 pkt 1 lit c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1800) w wysokości 480 zł. wraz z opłatą skarbową od pełnomocnictwa (17 zł), co łącznie daje 497 zł.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Monika Zaporowska
St. sekretarz sądowy