

**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 28 listopada 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu  
w składzie następującym:

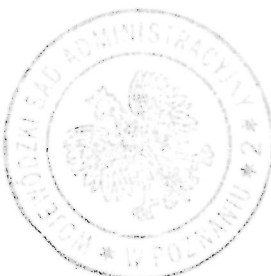
|                |                                           |
|----------------|-------------------------------------------|
| Przewodniczący | Sędzia WSA Jakub Zieliński (spr.)         |
| Sędziowie      | Sędzia WSA Wiesława Batorowicz            |
|                | Sędzia WSA Danuta Rzyminiak - Owczarczak  |
| Protokolant    | Starszy sekretarz sądowy Monika Pancewicz |

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 listopada 2012 r.  
sprawy ze skargi DOM – EKO Spółki z o.o. z siedzibą w Gorzowie Wlkp.  
na uchwałę Rady Miasta Poznania  
z dnia 7 czerwca 2011r. nr XII/127/VI/2011  
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

- I. **stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały 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,
- II. **określa, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana w części wskazanej w pkt I,**
- III. **zasądza od Rady Miasta Poznania na rzecz skarżącej Spółki kwotę 557 zł (pięćset pięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Wyrok ..... z dnia 28.11.2012r.  
Postanowienie .....  
sygn. akt II SA/Po 901/12 jest prawomocny(ą)  
od dnia 30.10.2012r. r.

podpis sędziego



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



## Uzasadnienie

Rada Miasta Poznania uchwala z dnia 7 czerwca 2011r. Nr XII/127/VI/2011 uchwala miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego "Osiedla Tysiąclecia" w Poznaniu.

Pismem z dnia 5 sierpnia 2011r. pełnomocnik „Dom-Eko” Sp. z o.o. skierował do Rady Miasta Poznania wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w treści uchwały Rady Miasta Poznania z dnia 7 czerwca 2011r. nr XII/127/VI/2011 o uchwaleniu Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego dla os. Tysiąclecia w Poznaniu, polegających na przeznaczeniu al. Ks. M. Radziejowskiego, oznaczonego symbolem KDWxr jako drogi dla pieszych i rowerzystów.

Pismem z dnia 7 września 2011r. Prezydent Miasta Poznania poinformował Spółkę „Dom-Eko”, iż podniesione w kontekście przedmiotowej uchwały zarzuty są bezzasadne, nadto wyjaśnił, że zarzuty Spółki sprowadzają się do kwestionowania uprawnień gminy do decydowania o przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania terenu w drodze aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Gminie z mocy ustawy przysługuje władztwo planistyczne, które upoważnia organy do stosowania konkretnych rozwiązań planistycznych. Zdaniem Prezydenta przeznaczenie w przedmiotowym planie miejscowym drogi oznaczonej symbolem 1KDWxr dla ruchu pieszych i rowerzystów nie narusza prawa, bowiem mieści się w ramach władztwa planistycznego gminy. Nie dokonano także zmiany przeznaczenia drogi.

Następnie wskazano, że służebność przejazdu oraz plan miejscowy stanowią dwie odrębne i względem siebie niezależne instytucje prawne. Dlatego istniejące i przyszłe służebności przejazdu nie mają wpływu na postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Postanowienia planu nie naruszają także przepisów ustawy o drogach publicznych. Definicja pojęcia drogi wewnętrznej w ustawie nie oznacza, że droga ta koniecznie powinna być przeznaczona dla ruchu pojazdów samochodowych.

Pismem z dnia 20 września 2011r. „Dom-Eko” Sp. z o o z siedzibą w Gorzowie Wlkp wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Miasta Poznania z dnia 7 czerwca 2011r. nr XII/127/VI/2011 o uchwaleniu Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego dla os. Tysiąclecia w Poznaniu, domagając się stwierdzenia nieważności tej uchwały, ewentualnie o uchylenie tego aktu prawa miejscowego.

Skarżąca podniosła następujące zarzuty:

- naruszenia przepisów art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.), poprzez pozbawienie dostępu do drogi publicznej nieruchomości stanowiącej własność prywatną, przeznaczoną zgodnie z ostateczną – w dacie podjęcia uchwały - decyzją administracyjną pod budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego,
- naruszenia art. 17 pkt 12 u.p.z.p. poprzez nierozpatrzenie uwag wniesionych przez skarżącą w sposób dostatecznie wnikliwy i wyczerpujący;
- naruszenia art. 20 ust. 1 u.p.z.p. poprzez uchwalenie Planu miejscowego, niezgodnego z zapisami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Miasta Poznania,
- naruszenia art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych, (Dz. U 2007 nr 19 poz. 115 ze zm), poprzez określenie w zapisach zaskarżonej uchwały al. Ks. M. Radziejewskiego jako drogi wewnętrznej przeznaczonej wyłącznie dla ruchu pieszych i rowerzystów gdy tymczasem z definicji legalnej pojęcia drogi wewnętrznej zawartej w ustawie o drogach publicznych wynika, że drogi wewnętrzne mają służyć dojazdowi do nieruchomości.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Poznania wniosła o jej oddalenie jako bezzasadnej, podnosząc, iż prawo własności nie jest prawem nieograniczonym. W toku prowadzonych prac planistycznych organy gminy działały w zakresie przewidzianym przez normy prawa, w tym nie tylko ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale również Konstytucji RP, w szczególności w zakresie przewidującym, iż organy samorządu terytorialnego nie są w swej działalności prawotwórczej nieograniczone i winny respektować prawa i wolności obywateli oraz działać na podstawie i w granicach prawa. Zdaniem organu zarzuty skargi sprowadzają się do kwestionowania przyjętej w Planie

koncepcji urbanistycznej, do kształtowania której organy gminy miały prawo w ramach przysługującego im władztwa planistycznego i są wyrazem niezadowolenia skarżącej z ustaleń Planu. Zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 3 ust. 1 u.p.z.p. gminie przysługuje władztwo planistyczne, rozumiane jako uprawnienie gminy do prowadzenia i kształtowania polityki przestrzennej na swoim terenie. W tym zakresie władztwa mieści się między innymi prawo do określenia polityki przestrzennej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest jedną z ustaw szczególnych wyznaczających granice władania rzeczą przez właściciela. Z mocy tej ustawy organy gminy zostały upoważnione do ingerencji w prawo własności innych podmiotów, w celu ustalenia przeznaczenia i zasad gospodarowania terenów położonych na obszarze gminy.

Zdaniem organu każda z uwag zgłoszonych przez skarżącą Spółkę została wnikliwie przeanalizowana, co znalazło odzwierciedlenie w załączniku nr 2 do zaskarżonej uchwały. Nadto niezasadny jest zarzut naruszenia art. 20 ust. 1 u.p.z.p. poprzez sprzeczność Planu miejscowego z zapisami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania. Teren objęty przedmiotowym Planem, zgodnie z zapisami Studium jest to podstrefa intensywnego zagospodarowania mieszkaniowego i usługowego. „Na terenie podstrefy należy utrzymać priorytet dla funkcji mieszkaniowej wielorodzinnej. Należy dążyć do zapewnienia odpowiednich warunków jej utrzymania i rozwoju, między innymi poprzez zapewnienie jednorodności funkcji, utrzymanie i powiększanie terenów ośrodkotwórczych, (...) dogęszczanie osiedli mieszkaniowych nie może powodować likwidacji zieleni osiedlowej, a miejsca lokalizacji nowej zabudowy należy określić na etapie nowego planu.

Organ gminy wskazał ponadto, iż plan ustala dostęp dla samochodów do dróg publicznych dla terenu 2MW, na którym znajdują się działki Skarżącej poprzez drogi wewnętrzne 3KDW i 4KDW. Organ stwierdził, że żaden przepis prawa nie wprowadza obowiązku gminy zapewnienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego bezpośredniego dostępu do drogi publicznej każdej działce, na której dopuszczalna jest zabudowa. Możliwa jest bowiem

również zabudowa nieruchomości, która ma jedynie pośredni dostęp do drogi publicznej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Oznacza to, że w przypadku, gdy gmina z określonych względów nie może zapewnić nieruchomości objętej planem, na której dopuszczono zabudowę bezpośredniego lub ewentualnie nawet pośredniego dostępu do drogi publicznej, właściciel tej nieruchomości musi we własnym zakresie podjąć starania o zapewnienie sobie dojazdu do tej działki, korzystając z prawnie dopuszczalnych form, zarówno administracyjnoprawnych, jak i cywilnoprawnych. Zarzuty Skarżącej o pozbawieniu jej nieruchomości dostępu do drogi publicznej są zatem całkowicie nieuzasadnione.

Organ wskazał, iż Skarżąca zarzuciła naruszenie art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych poprzez "określenie w zapisach zaskarżonej uchwały al. Ks. M. Radziejewskiego jako drogi wewnętrznej przeznaczonej wyłącznie dla ruchu pieszych i rowerzystów, gdy tymczasem z definicji legalnej pojęcia drogi wewnętrznej zawartej w ustawie o drogach publicznych wynika, że drogi wewnętrzne mają służyć dojazdowi do nieruchomości". Zdaniem organu niniejszy zarzut nie został w skardze w żaden sposób uzasadniony.

Przedmiotowa aleja w planie miejscowym przeznaczona została pod teren drogi wewnętrznej - droga dla pieszych i rowerzystów 1KDWxr. W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej ustalono w niej lokalizację chodnika i ścieżki rowerowej oraz zachowanie zieleni wysokiej i nowe nasadzenia drzew wzdłuż terenu, z uwzględnieniem infrastruktury technicznej.

Wszystkie tereny przeznaczone w planie pod zabudowę obsługiwane są z dróg publicznych położonych poza granicami planu lub z dróg wewnętrznych wyznaczonych w planie od wschodniej, północnej i zachodniej strony. Aleja częściowo przebiega pomiędzy terenami przeznaczanymi pod zabudowę a terenami wyłączonymi z zabudowy (2MW, UO a 1ZP), a częściowo pomiędzy terenami wyłączonymi z zabudowy (1ZP a 2ZP). Założeniem planu jest wycofanie z południowej części osiedla całego ruchu samochodowego i utworzenie enklawy zieleni dostępnej wyłącznie dla pieszych i rowerzystów. Celem omawianego planu jest również ochrona parku oraz zieleni osiedlowej, a

uniemożliwienie ruchu samochodowego na drodze 1KDWxr ma sprzyjać jego realizacji. Aleja jako droga wewnętrzna służyć ma okolicznym mieszkańcom jako trakt spacerowy i element związany z przyległymi terenami rekreacyjnymi. W związku z powyższym, ze względu na swoje położenie w przestrzeni osiedla, oraz zgodnie ze Studium w ulicach dzielących poszczególne części parku należy zapewnić priorytet dla ruchu pieszego, zatem aleja została przeznaczona wyłącznie dla ruchu pieszego i rowerowego.

Nieprawdą jest twierdzenie strony przeciwnej, iż drogi wewnętrzne służyć mają w świetle art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych dojazdowi do nieruchomości. Przepis ten przesądza jedynie, które z obiektów w nim wymienione zakwalifikować należy do dróg wewnętrznych. Przesądza się w nim, iż niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym drogi, parkingi i place przeznaczone do ruchu pojazdów są drogami wewnętrznymi.

Zdaniem organu w świetle przepisów art. 4 pkt 2 oraz art. 2 pkt 1 ustawy prawo o ruchu drogowym możliwe jest w planie miejscowym zaprojektowanie drogi wewnętrznej jedynie jako drogi pieszej lub drogi dla rowerów. Tym samym zarzuty Skarżącej, że drogi wewnętrzne mają służyć dojazdowi do nieruchomości są bezpodstawne.

Odnosząc się do treści odpowiedzi na skargę Skarżąca w piśmie z dnia 16 stycznia 2012r. zwróciła uwagę na kwestie dotyczące dostępu do drogi publicznej i trybu rozpatrzenia uwag skarżącej wniesionych do planu. Organ uchwalający prawo miejscowe w sposób rozszerzający, niezgodny z obowiązującymi przepisami prawa oraz nadrzędnymi zasadami prawa interpretuje pojęcie tzw. "władztwa planistycznego". Zdaniem Skarżącej właśnie dlatego, że miejscowy plan kształtuje sposób wykonywania prawa własności to wyznaczenie granic ingerencji w prawo własności musi uwzględniać wartości naczelne jak równość wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) w tym gwarantowanie tzw. sprawiedliwości społecznej. Dlatego samodzielność gminy w zakresie wykonywania zadań planistycznych, wbrew twierdzeniom organu, nie jest nieograniczona, a władztwa planistycznego organy gminy nie mogą nadużywać. Zdaniem Skarżącej w niniejszej sprawie uchwalenie planu

zagospodarowania przestrzennego pozbawiającego nieruchomość dostępu do drogi publicznej stanowi naruszenie powyższych zasad prawnych. Nadto zdaniem skarżącej, w świetle regulacji ustawy o drogach publicznych, skoro zamiarem Rady Miasta było przeznaczenie al. Ks. M. Radziejewskiego wyłącznie dla ruchu pieszych i rowerzystów, jej definiowanie jako drogi wewnętrznej stanowi naruszenie przepisów prawa w tym ustawy o drogach publicznych.

Wyrokiem z dnia 24 lutego 2012 r. (sygn. akt II SA/Po 1003/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu oddalił skargę Spółki „Dom-Eko”.

Wyrokiem z dnia 13 września 2012r. (II OSK 1597/12) Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu. W uzasadnieniu Sąd II instancji wskazał, iż trafny jest podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia przez Sąd I instancji przepisu art. 101 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym, albowiem Sąd nie rozpoznał tej sprawy w kontekście ww. przepisu. Sąd skoncentrował się na tym, że skarżąca spółka w dacie uchwalenia planu dysponowała ostateczną decyzją Wojewody Wielkopolskiego o pozwoleniu na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego wraz z drogą dojazdową i infrastrukturą techniczną i zgodnie z art. 65 ust. 2 u.p.z.p. może realizować tę inwestycję zgodnie z pozwoleniem na budowę, nawet jeżeli byłoby to sprzeczne z ustaleniami planu miejscowego. Tymczasem - jak słusznie podniesiono w skardze kasacyjnej – Sąd I instancji nie uwzględnił faktu, iż wyrokiem z dnia 12 października 2011 r. (sygn. akt IV SA/Po 731/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uchylił ww. decyzję Wojewody Wielkopolskiego z dnia 2 czerwca 2011 r. Już po wydaniu przez Sąd I instancji wyroku w rozpoznawanej sprawie, Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 24 sierpnia 2012 r. (sygn. akt II OSK 118/12) uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2011 r. i przekazał sprawę temu Sądowi do ponownego rozpoznania. Kwestia czy skarżąca spółka będzie w konsekwencji dysponować ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę pozostaje więc nierozstrzygnięta. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego Sąd I instancji powinien ponownie rozważyć, czy ustalenia planu naruszają interes prawny strony skarżącej oraz ewentualnie czy naruszenie to mieści się w



granicach prawa, a zwłaszcza czy gmina nie nadużyła władztwa planistycznego. Dokonując tej oceny, Sąd powinien mieć na uwadze, że przy uchwalaniu planu nie można pominąć stanu prawnego i faktycznego nieruchomości objętych planem, istniejącego w dacie jego uchwalania.

Naczelny sąd Administracyjny wskazał również, że zasadnie podniesiono w skardze kasacyjnej, iż Sąd I instancji poddał analizie legalność ustaleń planu odnoszących się do obszaru oznaczonego symbolem 1 MW, w sytuacji, gdy nieruchomości skarżącej spółki znajdują się na terenie oznaczonym symbolem 2MW. Wojewódzki Sąd Administracyjny powinien rozważyć także, czy zieleń na terenie 2MW pełni funkcję uzupełniającą w stosunku do tej zabudowy, czy też funkcję dominującą na terenie przeznaczonym pod zabudowę mieszkaniową, albowiem obszar zieleni obejmuje, szacunkowo oceniając, ponad 50 % terenu 2MW.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał także, iż rozpatrywanie podniesionych w skardze kasacyjnej zarzutów naruszenia prawa materialnego tj. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, art. 32 ust. 1 Konstytucji RP i odpowiadających im zarzutów naruszenia prawa procesowego jest przedwczesne, albowiem kwestia legalności planu w kontekście konstytucyjnej zasady proporcjonalności i zasady równości wobec prawa nie była jeszcze przedmiotem oceny Sądu I instancji. Zatem Sąd ten powinien ocenić czy nie nadużyto władztwa planistycznego, przeznaczając w całości działki skarżącej spółki pod zieleń "uzupełniającą" z całkowitym zakazem zabudowy.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego i § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. oraz art. 2 Konstytucji RP w zakresie ochrony praw nabytych, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że naruszenie tych przepisów powinien w pierwszej kolejności ocenić Sąd I instancji ponownie rozpoznający tę sprawę w kontekście art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i stwierdzić czy na skutek ustalenia w planie przeznaczenia al. Ks. Radziejewskiego na ciąg pieszo-rowerowy oraz wprowadzenia na obszarze 2MW zakazu lokalizacji dróg

wewnętrznych, nieruchomości skarżącej spółki zostały pozbawione dostępu do drogi publicznej i ewentualnie, czy takie regulacje planu są zgodne z prawem.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Skarga okazała się zasadna.

Zgodnie art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Zasada, że sądy administracyjne dokonują kontroli działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie, została również wyartykułowana w art. 3 §1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), zwanej dalej w skrócie p.p.s.a. Zgodnie z art. 3 §2 pkt 5 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego.

Ze względu na powyższą zasadę oraz treść art. 134 §1 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, konieczne jest podkreślenie, że 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". 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.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), każdy, czyj interes

prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Na wstępie należy zauważyć, iż ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę nie zabezpiecza w pełni interesów Skarżącej. Taka ostateczna decyzja może zostać w szczególności wzruszona w wyniku wniesienia skargi do sądu administracyjnego lub np. w wyniku stwierdzenia nieważności decyzji, oczywiście z przyczyn innych aniżeli sprzeczność takiej decyzji z później uchwalonym planem miejscowym. W toku dalszego postępowania niemożliwym byłoby już uzyskanie przez inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli planowana inwestycja pozostawałaby w sprzeczności z planem miejscowym. Tak więc dla Skarżącej, z punktu widzenia jej interesu prawnego – nawet wobec funkcjonowania w obrocie prawnym decyzji Wojewody Wielkopolskiego o pozwoleniu na budowę z dnia 2 czerwca 2011r.- nie jest obojętną kwestia ustalenia bądź nie, w planie miejscowym, możliwości lokalizacji przedmiotowej inwestycji.

Wobec powyższego niewątpliwie naruszony został zaskarżoną uchwałą interes Skarżącej Spółki, wynikający z art. 28 ust. 1 ustawy 7 lipca 1994r. prawo budowlane (Dz. U z 2010r. nr 243, poz. 1623 ze zm). Niewątpliwie treść zaskarżonej uchwały może uniemożliwić realizację prowadzonej inwestycji, co do której wydana została decyzja o pozwoleniu na budowę. Skarżąca była zatem w świetle art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uprawniona do wniesienia skargi na uchwałę Rady Miasta Poznania z dnia 7 czerwca 2011r.

W przedmiotowym planie miejscowym nieruchomości skarżących, na których realizowana jest inwestycja budynku mieszkalnego wielorodzinnego, znajdują się na terenie 2MW – zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, ale poza liniami zabudowy, w strefie zieleni urządzonej. W strefie tej ustala się wprowadzenie nowych nasadzeń zieleni wysokiej z uwzględnieniem infrastruktury technicznej i garaży, obiektów małej architektury, w tym placów zabaw, ciągów pieszych, i pieszo rowerowych, w tym wskazanych na rysunku Planu oraz dopuszcza się lokalizację boisk i niekubaturowych budowli

sportowych, a na terenie 2MW dodatkowo dopuszcza się jednokondygnacyjne garaże wielostanowiskowe, wyłącznie w kondygnacji podziemnej, przekryte w sposób umożliwiający naturalną wegetację lub nawierzchnią dla urządzeń rekreacyjno –sportowych. Ponadto dla terenu 2MW ustalono dostęp do drogi publicznej poprzez dwie drogi wewnętrzne 3KDW i 4KDW. Żadna z tych dróg wewnętrznych nie przebiega w pobliżu nieruchomości Skarżącej Spółki, na których prowadzona jest inwestycja.

Prawo własności w RP jest chronione konstytucyjne (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP), znajdując ochronę także w przepisach Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (w szczególności art. 6 ust. 1), prawo to nie jest prawem bezwzględnym, doznając w określonych sytuacjach ograniczeń. Możliwości tych ograniczeń dopuszcza Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 stanowiąc, że własność może być ograniczana tyle, że tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności tj. zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki.

Zgodnie z art. 32 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w tym prawa własności, mogą być ustanawiane tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i wolności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do w/w celów dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia, przy czym ograniczenia te winny być dokonane wyłącznie w formie przepisów ustawowych. Takie przepisy zawiera między innymi ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), w zakresie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których gminy ustalają przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu, w konsekwencji ograniczając sposób wykonywania prawa własności. Zatem gmina posiada kompetencję do wprowadzania na jej obszarze określonych ograniczeń w wykonywaniu prawa własności poprzez ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, z zastrzeżeniem

jednak, że ograniczenia te gmina wprowadza w odpowiedniej proporcji do celów koniecznych dla zapewnienia racjonalnej gospodarki przestrzennej, stanowiącej element szeroko rozumianego porządku publicznego.

Niewątpliwie Plan miejscowy „Osiedle Tysiąclecia” ingeruje w prawo własności przysługujące Skarżącej Spółce, a związane z nieruchomościami, na których prowadzona jest inwestycja. W wyroku z 22 września 2004r. (sygn.. OSK 456/04, publ na stronie internetowej <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) Naczelny Sąd Administracyjny zważył, iż *to, że gmina dysponuje zespołem uprawnień w tym zakresie – w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały kształtowanym przepisami art. 4 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym – doktrynalnie określany władztwem planistycznym (zob. np. Z. Niewiadomski: Planowanie przestrzenne RP. Zarys systemu, Wyd. Prawnicze Lexis Nexis, wyd.II, Warszawa 2003 r., s. 81 i n.) nie oznacza, że gmina może to władztwo wykonywać dowolnie, a jej samodzielność w tym zakresie jest nieograniczona. Uprawnienia gminy do ustalania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu nie mogą być nadużywane. Prawnie wadliwymi będą zatem nie tylko te ustalenia planu, które naruszają przepisy prawa, ale także te, które będą wynikiem ewentualnego nadużycia przysługujących gminie uprawnień. Sądy administracyjne zobligowane są do kontroli zaskarżonych uchwał i pod tym również kątem.*

W orzecznictwie sądów administracyjnych akcentowano obowiązek wważenia interesu publicznego oraz indywidualnego interesu w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W szczególności Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 lipca 2009r. (II OSK 400/09, publ. na stronie internetowej <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), wskazał, iż *żadne rozstrzygnięcie organu publicznego w demokratycznym państwie prawnym nie może być arbitralne (art.2 w zw. z art.7 Konstytucji RP). Utrwalone orzecznictwo sądów administracyjnych od chwili ich reaktywowania w 1980 r. nie pozostawia żadnych wątpliwości, że żadne kompetencje uznaniowe nie mogą być wykonywane całkowicie dowolnie, bez żadnego prawnego i racjonalnego skrępowania i uzasadnienia. Kluczowe więc znaczenie ma prawidłowe uzasadnienie każdego rozstrzygnięcia organu publicznego; im bardziej*

*uznaniowe jest rozstrzygnięcie, tym ważniejsze jest przestrzeganie obowiązku sporządzenia uzasadnienia. "Wymóg uzasadnienia uchwały może wynikać wprost z przepisów prawa (np. na gruncie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym obowiązywał prawny wymóg uzasadnienia uchwały o odrzuceniu zarzutów) albo wynikać z zasady zaufania do Państwa i zasady dobrej legislacji wyprowadzanych z zasady demokratycznego państwa prawa - art.2 Konstytucji RP - (z powołanych przepisów w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyprowadzono m.in. wymóg uzasadniania uchwał odmawiających udzielenia zgody na zwolnienie radnego z pracy). Wynika on także ze wskazanego przez organ nadzoru § 131 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. nr 100, poz.908). Kwestia czy ta uchwała ma charakter uznaniowy czy też nie ma w sprawie znaczenia prawnego." (wyrok NSA z dnia 5 marca 2009 r., II OSK1824/08).*

Reasumując tę część rozważań należy stwierdzić, iż w przedmiotowej sprawie uzasadnienie zaskarżonej uchwały nie zawiera żadnych rozważań w zakresie przedmiotowego konfliktu interesów, nie rozstrzyga dlaczego niemożliwym było zaakceptowanie w przyjętej koncepcji urbanistycznej, realizowanej inwestycji Skarżącej, nadto jak wynika z odpowiedzi na skargę, Rada Miasta Poznania uchwalając Plan miejscowy „Osiedle Tysiąclecia” opierała się na wytycznych zawartych w Studium, które zdaniem Sądu, błędnie interpretowała (o czym poniżej, w dalszej części uzasadnienia). Z uzasadnienia Uchwały wynika jedynie, iż Plan został sporządzony w reakcji na petycję kilkuset mieszkańców, obawiających się zagrożenia jakie niesie nowa zabudowa dla zieleni osiedlowej. Podzielając konieczność ochrony tej zieleni i ustalenia adekwatnych do ukształtowania osiedla relacji między zabudową mieszkaniową a terenem zieleni osiedlowej, Sąd zważył, iż Rada Miasta Poznania podejmując uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miała obowiązek rozdzielenia i osobnego przeanalizowania kwestii:

- hipotetycznej zabudowy mieszkaniowej na terenie osiedla;
- sytuacji Skarżącej Spółki, która w dacie uchwalenia przedmiotowego Planu miejscowego dysponowała ostateczną decyzją o zatwierdzeniu projektu

budowlanego i pozwoleniu na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego. Takich precyzyjnych rozważań w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały brak. Nadmienić przy tym należy, iż obowiązku należytego rozstrzygnięcia przedmiotowego konfliktu interesów, nie spełnia również załącznik nr 2 do przedmiotowej Uchwały „Rozstrzygnięcie Rady Miasta Poznania o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Osiedla Tysiąclecia” w Poznaniu”. Na marginesie jedynie Sąd podkreśla istotną zmianę okoliczności pomiędzy datą zgłoszenia uwag a przyjęciem zaskarżonej uchwały, w postaci uzyskania przez Skarżącą opisanego powyżej pozwolenia na budowę. Doszło więc w powyższym zakresie do naruszenia przez Radę Miasta Poznania art. 17 pkt 12 u.p.z.p. oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

Nie został zatem spełniony ciążący na organach Gminy obowiązek wważenia interesu publicznego oraz indywidualnego interesu w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Analizując zapisy i uzasadnienie przedmiotowego Planu miejscowego, przesądzić należy, iż ingerencja w prawo własności przysługujące właścicielom nieruchomości położonych na terenie objętym planem i oznaczonym symbolem 2MW mogłaby hipotetycznie nastąpić wyłącznie gdyby pełne respektowanie prawa własności doprowadzić mogło do likwidacji na tym terenie zieleni osiedlowej (o czym w dalszej części uzasadnienia) lub gdyby naruszało koncepcję ochrony istniejącej zabudowy modernistycznej.

W przedmiotowej sprawie sytuacja taka nie ma miejsca, albowiem realizacja inwestycji Skarżącej Spółki na terenie 2MW nie spowoduje istotnej zmiany wskaźnika zabudowy mieszkaniowej względem powierzchni zieleni osiedlowej. Inwestycja nie stanowi również żadnego zagrożenia dla koncepcji ochrony dotychczasowej zabudowy. Zatem zdaniem Sądu w przedmiotowej sprawie brak jest uzasadnionego interesu społecznego, który uprawniałby do ingerencji w prawo własności Skarżącej. Doszło więc do nadużycia przysługujących Gminie uprawnień i naruszenia art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji RP.

Osobną kwestią pozostaje odpowiedź na pytanie, czy Rada Miasta Poznania miała w ogóle kompetencję do tak głębokiej ingerencji w uprawnienia właścicielskie Skarżącej, z uwagi na posiadanie przez Spółkę Dom-Eko ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Sąd zważył, iż przytoczone w odpowiedzi na skargę poglądy, argumenty i judykaty sądów administracyjnych nie odnosiły się do podobnego do zaistniałego w niniejszej sprawie stanu faktycznego. Stanowisko organu w istocie skupiało się nad kwestią wpływu planu miejscowego na kwestie hipotetycznej lokalizacji inwestycji na terenie objętym planem miejscowym, abstrahowały jednak od sytuacji – tożsamej z okolicznościami niniejszej sprawy - gdy właściciel nieruchomości dysponuje ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę.

Istotnym jest rozstrzygnięcie wpływu na treść Planu miejscowego „Osiedle Tysiąclecia” decyzji Wojewody Wielkopolskiego o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego wraz z drogą dojazdową i infrastrukturą techniczną, zlokalizowaną na nieruchomościach: nr 18/5, 19/5, 19/6, 19/3 arkusz 6, obręb „Chartowo” przy ul. Ks. M. Radziejewskiego w Poznaniu, z dnia 2 czerwca 2011r. (IR.IV-11.71110-391-1/10).

Z treści przepisów art. 66 ust. 1 i art. 67 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wynika nakaz kierowany pod adresem organów wydających decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, dotyczących zagospodarowania terenu, przesyłania ich odpisów do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, a tym organom - prowadzenie rejestrów wydanych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2010 r. 243, poz. 1623 ze z.) decyzję o pozwoleniu na budowę właściwy organ przesyła niezwłocznie wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta albo organowi, który wydał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Organ planistyczny znajduje się więc w posiadaniu aktualnych informacji dotyczących stanu prawnego nieruchomości na danym terenie w zakresie ich dotychczasowego zagospodarowania i zabudowy, który to stan powinien być wzięty pod uwagę przy uchwalaniu planu. Z kolei z przepisu § 10 ust. 1



rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 26 sierpnia 2002 r. (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), wynika, że materiały planistyczne, sporządzone na potrzeby projektu planu miejscowego, powinny być aktualne na dzień przekazania tego projektu do opiniowania i uzgodnienia.

Jak już wskazano powyżej samo wydanie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę nie zabezpiecza w pełni interesów Skarżącej. Brak jest również normy prawnej, stanowiącej upoważnienie dla organu gminy takiego rozstrzygnięcia w planie miejscowym planowanej lokalizacji zabudowy, które stałoby w sprzeczności z funkcjonującą w obrocie prawnym decyzją o pozwoleniu na budowę. Należy przy tym odróżnić przedmiotową kwestię od sytuacji, w której inwestor dysponuje wyłącznie decyzją lokalizacyjną o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W przedmiotowej sprawie Rada Miasta Poznania uchwalając plan miejscowy przewidujący, iż w miejscu realizacji inwestycji ma funkcjonować urządzona zieleń osiedlowa, naruszył przepis art. 28 ust. 1 ustawy prawo budowlane, który wskazuje jednoznacznie, iż inwestor posiadający pozwolenie na budowę ma prawo realizować swoje zamierzenie inwestycyjne. Brak jest przy tym przepisu rangi ustawowej, który pozwalałby organowi gminy uchwalenia planu miejscowego sprzecznego z ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę. Bez znaczenia jest przy tym fakt, iż przepisy prawa chronią inwestora posiadającego pozwolenie na budowę, przed postanowieniami planu miejscowego, skoro – jak wykazano powyżej – decyzja o pozwoleniu na budowę może zostać uchylona na skutek wniesienia skargi do sądu administracyjnego, a w takiej sytuacji Skarżąca Spółka pozbawiona zostałaby możliwości dokończenia inwestycji.

Zaskarżona uchwała narusza również konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych nabytych w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i praw nabytych *in abstracto* (zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie), a także ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają

wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy (tak Trybunał Konstytucyjny: orzeczenie z 11 lutego 1992 r., K 14/91 i wyroki z: 23 listopada 1998 r., SK 7/98, 22 czerwca 1999 r., K 5/99, 30 marca 2005 r., K 19/02, 25 lipca 2006 r., P 24/05, 18 września 2006 r., SK 15/05, 8 grudnia 2011 r., P 31/10).

Ochronie mogą podlegać zarówno prawa nabyte wskutek skonkretyzowanego aktu stosowania prawa (wyroku czy decyzji), jak i prawa nabyte *in abstracto* na podstawie ustawy, przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Wynika z tego, że zasada ochrony praw słusznie nabytych nie jest uzależniona od wszczęcia postępowania mającego na celu aktualizację uprawnienia (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 listopada 2010 r., K 27/09).

Skoro Skarżąca dopełniając wszystkich wymaganych procedur, uzyskała ostateczną decyzję administracyjną uprawniającą do realizacji inwestycji, to miała prawo domagać się ochrony prawnej dla realizacji tego zamierzenia budowlanego. Oczekiwania tego nie może niweczyć wydanie aktu prawa miejscowego w postaci planu zagospodarowania przestrzennego.

Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego. Z konieczności zachowania praw nabytych nie można wywodzić obowiązku ustawodawcy kreowania identycznych uprawnień dla innych osób (wyrok z 12 września 2000 r., K 1/00). U podstaw praw nabytych znajduje się dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienia jej racjonalnego planowania przyszłych działań. Konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych nie wyklucza stanowienia regulacji ograniczających lub znoszących prawa podmiotowe. Ocena dopuszczalności wyjątków od zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwanie jednostki dotyczące ochrony praw nabytych jest usprawiedliwione, ponieważ zasada ochrony praw nabytych chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne (wyrok z 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99).

Takie odstępstwa są dopuszczalne jedynie w sytuacjach szczególnych, gdy przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości czy interesów i pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym podmiotom dostosowanie się do zaistniałej

sytuacji i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami, (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 25 listopada 2010 r., sygn. akt K 27/09 i 3 marca 2011 r., sygn. akt K 23/09). Ingerując w prawa nabyte, prawodawca powinien jednak wprowadzić rozwiązania prawne, które zawężają do niezbędnego minimum negatywne skutki dla zainteresowanych i umożliwiają im dostosowanie się do nowej sytuacji; w szczególności przez wprowadzenie odpowiedniej *vacatio legis* lub ustanowienie przepisów przejściowych ułatwiających adresatom norm prawnych dostosowanie się do nowych regulacji (wyrok z 27 czerwca 2006 r., K 16/05).

Abstrahując od niewykazania przez Radę Miasta Poznania w przedmiotowej sprawie wyższości interesu publicznego nad interesem Skarżącej należy zwrócić uwagę, iż pozwolenie na budowę zostało wydane na podstawie innej ostatecznej decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Skoro więc ustawodawca w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewidział procedurę wygaszenia decyzji o warunków zabudowy, na skutek uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, a nie przewidział takiej możliwości w stosunku do decyzji o pozwoleniu na budowę, to znaczy, iż w toku procedury uchwalania planu miejscowego, wolą ustawodawcy była ochrona interesu inwestora dysponującego ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę. Co więcej ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje możliwości wygaszenia decyzji o warunkach zabudowy, w sytuacji gdy w oparciu o tę decyzję wydana została decyzja o pozwoleniu na budowę (art. 65 ust.2). Gdyby zaakceptować pogląd o możliwości nierespektowania przy przyjęciu uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, doszłoby do sytuacji funkcjonowania w obrocie prawnym wzajemnie ze sobą sprzecznych: planu miejscowego i decyzji o warunkach zabudowy. Takiej sytuacji ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje.

Reasumując, o ile ustawodawca nie przewidział wprost, iż uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może ingerować w wynikające z ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę uprawnienie do realizacji inwestycji, to plan miejscowy musi uprawnienie to

respektować. W tym więc aspekcie zaskarżona uchwała naruszała również przepis art. 2 Konstytucji RP

Odnosnie zarzutu naruszenia przez Radę Miasta Poznania przepisu materialnego art. 20 ust. 1 u.p.z.p. zważyć należy, iż studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla przedmiotowego terenu przewiduje, że „na terenie podstrefy należy utrzymać priorytet dla funkcji mieszkaniowej wielorodzinnej. Należy dążyć do zapewnienia odpowiednich warunków jej utrzymania i rozwoju, między innymi poprzez zapewnienie jednorodności funkcji, utrzymanie i powiększanie terenów ośrodkotwórczych, (...) dogęszczanie osiedli mieszkaniowych nie może powodować likwidacji zieleni osiedlowej, a miejsca lokalizacji nowej zabudowy należy określić na etapie nowego planu”.

Nie można zgodzić się z twierdzeniem organu, iż „w Planie spełniono zapis Studium, który odnosi się do zakazu dogęszczania osiedli mieszkaniowych kosztem terenów zieleni osiedlowej”. Zdaniem Sądu Studium tak sformułowanego zakazu nie przewiduje. Należy zauważyć, iż zapisy Studium przesądziły jedynie, iż na terenie objętym następnie Planem miejscowym, okolicznością która mogłaby przeszkodzić lokalizacji nowej zabudowy wielorodzinnej, byłaby likwidacja – w następstwie lokalizacji nowej zabudowy - zieleni osiedlowej. Studium wskazuje bowiem, że w wyniku dogęszczania osiedla nie może nastąpić likwidacja zieleni osiedlowej. Należy zauważyć, iż w przedmiotowej sprawie na terenie określonym w Planie miejscowym symbolem 2MW nie ma zagrożenia, by w wyniku realizacji inwestycji na działce Skarżące Spółki, likwidacji miałyby ulec zieleni osiedlowa. Co więcej, wskaźnik powierzchni zieleni na terenie 2MW jest tak duży, (szacunkowo oceniając, ponad 50 % terenu 2 MW), iż inwestycja ta na przedmiotową zieleni nie będzie miała istotnego wpływu. W tym więc znaczeniu na terenie 2MW Plan miejscowy nie realizuje wytycznych Studium, bowiem jego autorzy przyjęli założenie pełnej ochrony zieleni osiedlowej i uniemożliwienia jakiegokolwiek nowej zabudowy mieszkaniowej. Studium przewiduje natomiast taką nową zabudowę w tych miejscach, w których nie doprowadzi to do likwidacji zieleni osiedlowej. Dokonując wykładni Studium należy jednoznacznie przesądzić, iż nie chodzi tu o

likwidację zieleni w miejscu posadowienia nowych budynków. Osiedla położone na terenie Rataj w Poznaniu istnieją bowiem od kilkudziesięciu lat, są w pełni zagospodarowane i lokalizacja jakiejkolwiek nowej zabudowy musi mieć miejsce właśnie na terenach spełniających dotąd funkcję zieleni osiedlowej lub w miejscach zabudowy dotychczas istniejącej, która przecież zgodnie z intencją autorów Planu ma podlegać ochronie. Gdyby więc interpretować ww. sformułowanie ściśle – tak jak proponuje organ Gminy – niemożliwym w zasadzie byłoby zrealizowanie jakże istotnej wytycznej Studium: „dogęszczania osiedli mieszkaniowych”. W związku z tym przedmiotowy zapis Studium należy interpretować jako postulat zakazu nowej zabudowy mieszkaniowej tylko wtedy gdy doprowadziłoby to na terenie osiedla lub jego części, do likwidacji zieleni osiedlowej. Przenosząc powyższe rozważania w realia niniejszej sprawy i odwołując się w szczególności do części graficznej Planu, realizując wytyczne Studium niemożliwym byłoby planowanie nowej zabudowy mieszkaniowej na terenie 1MW i 3MW, na których zieleń osiedlowa zajmuje stosunkowo małą powierzchnię a nowa zabudowa doprowadziłaby w zasadzie do likwidacji tej zieleni, natomiast dopuszczalne jest lokalizowanie takiej nowej zabudowy na terenie 2MW, na którym zieleń osiedlowa zajmuje istotną część powierzchni, jednak w takiej skali, która nie doprowadzi do likwidacji istniejących terenów urządzonej zieleni osiedlowej.

Należy zaznaczyć, iż tryb procedury planistycznej tak został określony powoduje, że organy planistyczne zobowiązane są do zachowania zgodności projektu planu miejscowego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 20 ust. 1 powoływanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obowiązkiem rady gminy jest stwierdzenie zgodności między treścią studium, a treścią uchwalanego planu miejscowego i kwestia ta podlegała ocenie Sądu (por. wyrok NSA z dnia 11 września 2012 r. o sygn. akt II OSK 1408/12 - dostępny na stronie internetowej: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> )

Jakkolwiek studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest zatem aktem prawa miejscowego, lecz jednak jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy

sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację czy wręcz całkowitą zmianę.

Przyjęcie zapisów planu miejscowego niezgodnych z obowiązującymi ustaleniami studium stanowi naruszenie zasad sporządzania planu, co w konsekwencji powoduje nieważność tych zapisów w całości lub części – art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (por. ponownie wyrok NSA z dnia 11 września 2012 r. o sygn. akt II OSK 1408/12 - dostępny na stronie internetowej: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> ).

Powyższe rozważania odnoszą się również do kwestii pozbawienia w planie miejscowym nieruchomości, na której realizowana jest inwestycja Skarżącej, dostępu do drogi publicznej. Zauważyć należy, iż drogi wewnętrzne, które zgodnie z planem mają zapewnić budynkom mieszkalnym na terenie oznaczonym symbolem 2MW nie łączą się z nieruchomością na której realizowana jest inwestycja Skarżącej. Droga wewnętrzna o symbolu 1KDWxr, która pierwotnie miała zapewniać obsługę komunikacyjną inwestycji, przewidziana została w planie miejscowym jako ciąg dla ruchu rowerowego i pieszego. Rozstrzygnięcie to narusza art. 32 ust. 1 pkt 2 i art. 32 ust. 4 pkt 1 prawa budowlanego.

Realizując wytyczne Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, iż na obszarze objętym przedmiotowym Planem miejscowym nie zachodzi sytuacja dominacji zieleni osiedlowej nad innymi funkcjami terenu.

W kontekście art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 7 pkt 7 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 26 sierpnia 2002 r. (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) uznać należy, że dopuszczalne jest objęcie jedną, wyznaczoną jednostką planistyczną 2MW dwóch terenów o różnym przeznaczeniu tj. mieszkaniowym wielorodzinnym (MW) i zieleni urządzonej (ZP) oznaczonej na rysunku planu jako "strefa zieleni urządzonej", bez oddzielenia tych terenów od siebie liniami rozgraniczającymi. W

orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że dopuszczalne jest takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne (wyrok NSA z dnia 23 lutego 2012 r., II OSK 2551/11, wyrok NSA z dnia 9 listopada 2011 r., II OSK 1962/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wynika to z § 9 ust. 4 powołanego rozporządzenia, który stanowi, iż w zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów oraz granic i linii regulacyjnych, dopuszcza się stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych. Dopuszczalne jest więc mieszane określenie przeznaczenia terenu pod zabudowę wielomieszkaniową i zieleni urządzoną, w przypadku, gdy zieleni ma zajmować niewielkie powierzchnie, pełniąc funkcję uzupełniającą, towarzyszącą zabudowie wielorodzinnej. W tej sprawie na terenie oznaczonym symbolem 2MW strefa zieleni urządzonej została wyodrębniona faktycznie poprzez linie zabudowy, w granicach których znajdują się budynki istniejące w dacie uchwalenia planu.

Zauważyć należy, iż zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna na os. Tysiąclecia to wielkogabarytowe bloki mieszkalne, liczące nawet 18 kondygnacji, w których zamieszkuje duża liczba mieszkańców. Właśnie z uwagi na tak znaczną liczbę mieszkańców, niewątpliwie niezbędne jest pozostawienie odpowiednio dużych powierzchni zieleni osiedlowej, w celu zapewnienia odpowiedniego komfortu życia. Należy również zwrócić uwagę na istniejącą dysproporcję w zakresie procentowego udziału zieleni osiedlowej na terenie oznaczonym symbolem 1MW i 3MW a 2MW, co szczególnie wyraźnie widoczne jest na części graficznej Planu. Dysproporcja ta przy tym niewątpliwie została wymuszona koniecznością zachowania czytelności Planu. Otóż o ile na terenie 2MW udział zieleni jest bardzo duży, o tyle teren 1MW i 3MW ogranicza się w istocie tylko do najbliższego otoczenia wielkogabarytowych budynków mieszkalnych. Sąd nie ma wątpliwości, iż tereny zielone na terenie 2MW służą nie tylko mieszkańcom tej części osiedla, ale także mieszkańcom

zamieszkującym teren 1MW i 3MW. To uzasadnia zwiększony udział zieleni osiedlowej na terenie 2MW. Powyższe rozważania nie stoją w sprzeczności z zaprezentowanym wcześniej wnioskiem, iż z uwagi na tak duży udział urządzonej zieleni osiedlowej na terenie 2MW, bez znaczenia dla zachowania odpowiednich proporcji: zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna – urządzona zieleń osiedlowa, będzie miało wybudowanie kolejnego budynku mieszkalnego na działkach Skarżącej Spółki.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Przepis art. 94 ust. 1 tej ustawy przewiduje, iż nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba (...) że są one aktem prawa miejscowego.

Mając powyższe na względzie, z uwagi na wskazane powyżej istotne uchybienia w zakresie uchwalenia Planu miejscowego „Osiedle Tysiąclecia” Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność wskazanych w sentencji wyroku punktów uchwały Rady Miasta Poznania z dnia 7 czerwca 2011r. Nr XII/127/VI/2011. W szczególności:

- § 4 ust. 4 pkt 3b) - przewidującego powierzchnię zabudowy na terenie 2MW nie większą niż 20% powierzchni terenu oraz § 4 ust. 4b) – przewidującego powierzchnię biologicznie czynną na terenie 2MW – nie mniejszą niż 40% powierzchni terenu. Wobec konieczności uwzględnienia w Planie miejscowym realizowanej inwestycji Skarżącej Spółki, powyższe wskaźniki mogą ulec zmianie, a zatem konieczne było wyeliminowanie przedmiotowych zapisów z przedmiotowej uchwały;

- § 4 ust. 6 pkt 1b) przewidującego dostęp dla samochodów do dróg publicznych, zgodnie z przepisami odrębnymi dla terenu 2MW poprzez drogi wewnętrzne 3KDW i 4KDW, zważywszy na okoliczność, iż Plan miejscowy „Osiedle Tysiąclecia” nie przewiduje w ogóle komunikacji samochodowej między nieruchomością Skarżącej, na której realizowana jest inwestycja a drogą publiczną.

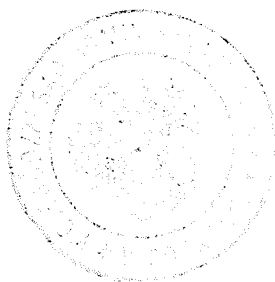


- § 4 ust. 6 pkt 10 – przewidującego zakaz wydzielania dróg wewnętrznych, wobec konieczności doprowadzenia do komunikacyjnego połączenia nieruchomości Skarżącej z drogą publiczną.

- § 10 ust. 5 pkt 10a przewidującego, dla terenów 1KDWxr i 2KDWxr, (które pierwotnie miały zapewnić komunikacyjne połączenie nieruchomości Skarżącej z drogą publiczną), lokalizację wyłącznie chodnika i ścieżki rowerowej, co wyklucza możliwość komunikacji samochodowej pomiędzy nieruchomością Skarżącej a drogą publiczną. Z tych samych przyczyn Sąd stwierdził nieważność § 10 ust. 5 pkt 11c) – w zakresie zakazu powiązań dla ruchu samochodowego terenu 1KDWpp i terenu 1KDWxr.

W związku z koniecznością uwzględnienia przez przedmiotowy Plan miejscowy inwestycji Skarżącej, Sąd stwierdził również nieważność załącznika graficznego zaskarżonej uchwały w części dotyczącej terenu oznaczonego symbolem 2MW, albowiem to właśnie część graficzna Planu miejscowego „Osiedle Tysiąclecia” określa lokalizację zabudowy mieszkaniowej.

O wykonalności zaskarżonej uchwały orzeczono na podstawie art. 152 p.p.s.a. a o kosztach postępowania na podstawie art. 200 p.p.s.a.



Na oryginale własnoręczne podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Monika Pancewicz*  
St. sekretarz sądowy

