

IV SA/Po 156/09 - Wyrok

Data orzeczenia	2009-05-13
Data wpływu	2009-03-02
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
Sędziowie	Ewa Kręcichwost-Durchowska /przewodniczący/ Ewa Makosz-Frymus Maciej Dybowski /sprawozdawca/
Symbol z opisem	6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Planowanie przestrzenne
Sygn. powiązane	II OSK 1347/09
Skarżony organ	Rada Miasta
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność zaskarżonego aktu
Powołane przepisy	Dz.U. 2001 nr 142 poz 1591; art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 101 ust. 1; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - t. jedn. Dz.U. 2003 nr 80 poz 717; art. art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 1, art. 14 ust. 1, art. 14 ust. 4, art. 20 ust. 1; Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Tezy

1. Wszelkie ograniczenie korzystania z nieruchomości przez właściciela (bądź - odpowiednio - użytkownika wieczystego, art. 251 KC) podlega zasadzie proporcjonalności (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP z dnia 02 kwietnia 1997 r. - Dz. U. 78/97/483, sprost. 28/01/319, zm. 200/06/1471). Gmina przekroczyła granice przysługującego jej władztwa planistycznego (art. 64 ust. 3 Konstytucji i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - Dz. U. 80/03/717 ze zm.) bowiem bez dostatecznego rozważenia wszystkich wchodzących w grę interesów, doprowadziła w zaskarżonej Uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, do ograniczenia sposobu korzystania przez Skarżącą z przedmiotowych nieruchomości, przez pozbawienie Spółki dostępu do drogi publicznej, bez rozważenia, czy dostępu tego nie można zachować, bądź zapewnienia w myśl postanowień Planu innego rzeczywistego dostępu do innej drogi publicznej.

2. Stanowisko Gminy, że "w planie nie wskazano dokładnego przebiegu tych dróg aby nie ograniczać swobody właścicieli działek w lokalizacji dróg wewnętrznych bądź ustanowienia służebności" stanowi tylko o pozornym "nie ograniczeniu swobody właścicieli działek" - stanowi o uchyleniu się organu planistycznego od realizacji jego obowiązku ustawowego, skutkującego przekroczeniem granic władztwa planistycznego.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym: Przewodniczący sędzia WSA Ewa Kręcichwost - Durchowska Sędziowie NSA Ewa Makosz – Frymus WSA Maciej Dybowski (spr.) Protokolant st. sekr. sąd. Agata Tyll-Szeligowska po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 29 kwietnia 2009 r. sprawy ze skargi [...] Sp. z o.o. w [...] na uchwałę Rady Miasta Poznania z dnia 23 października 2007 r. ,nr XXIV/216/V/2007 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 3 ust. 8 punktów 1, 2, 3 uchwały w zakresie w którym ustalono zakaz obsługi komunikacyjnej z ulicy Bolesława Krzywoustego i nie przewidziano dla nieruchomości położonych na terenie oznaczonym symbolem 1U na rysunku planu dostępu do dróg publicznych II. zasądza od Rady Miasta Poznania na rzecz [...] Sp. z o.o. w [...] kwotę 1253,00 (tysiąc dwieście pięćdziesiąt trzy) złote tytułem zwrotu kosztów postępowania /-/ M. Dybowski /-/ E. Kręcichwost-Durchowska /-/ E. Makosz-Frymus

Uzasadnienie

sygn. IV SA/Po 156/09 U z a s a d n i e n i e

Dnia 23 października 2007 r. Rada Miasta Poznania (dalej Rada Miasta) podjęła, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 142/01/1591 ze zm.- dalej usg) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 80/03/717 ze zm. - dalej upzp), uchwałą nr XXIV/216/V/2007 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego "Kampus Politechniki Poznańskiej w paśmie Warta" w Poznaniu (dalej Uchwała). Uchwałą opublikowano dnia 14 grudnia 2007 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego 191/07/4257.

Pismem z dnia 20 czerwca 2008 r. [...] Sp. z o.o. w [...] (dalej [...] bądź Spółka), reprezentowana przez adwokata L. C., wniosła skargę na ową Uchwałę. Skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności Uchwały w zakresie § 3 "pkt" [winno być "ust."- tak w części uzasadnienia przedstawiającej motywy rozstrzygnięcia przywoływać będzie Sąd] 8 tego aktu zasądzenie od Rady Miasta na swą rzecz zwrotu kosztów postępowania, w tym zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Uchwale zarzucono w szczególności: naruszenie art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 16/64/93 ze zm. - dalej kc), art. 21 i art. 64 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 78/97/483, sprost. 28/01/319, zm. 200/05/1471 - dalej Konstytucja); art. 1 Protokołu nr 1 i nr 4 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. 36/95/175 ze zm. – dalej- odpowiednio- Protokół nr 1 bądź Protokół nr 4); art. 1, art. 6 i art. 17 upzp; § 9 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 02 marca 1992 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U.43/99/430 –dalej rozporządzenie), poprzez niewłaściwą ich wykładnię, a następnie niewłaściwe ich zastosowanie polegające na przyjęciu, że w przedmiotowej sprawie spełnione zostały wymogi przewidziane przez prawo dla ograniczenia prawa własności służącego Skarżącemu (naruszenie interesu prawnego i uprawnień), które to ograniczenie przejawia się w pozbawieniu nieruchomości Skarżącego dostępu do drogi publicznej, a w konsekwencji uniemożliwia realizację uprawnień właścicielskich w stosunku do nieruchomości.

Uzasadniając skargę wskazano, że Uchwała obejmuje m. in. nieruchomości Skarżącego (tj. działki nr: [...]), położone na terenie, oznaczonym na rysunku planu symbolem 1U, którego przeznaczenie w planie ustalone zostało pod zabudowę usługową (§ 3 "pkt" 1 Uchwały). Plan pozbawił działki Skarżącego dotychczasowego dostępu do drogi publicznej, ustalając dla nich zakaz obsługi komunikacyjnej z ul. Bolesława Krzywoustego, przy jednoczesnym wskazaniu dostępu do nich od ul. Serafitek (droga 6 KDD), ul. Łuczniczej (droga 5 KDD) lub drogi 5 KDP (§ 3 "pkt" [winno być "ust."] 8 "ppkt" [winno być "pkt] 2 Uchwały). Skarżący nie ma jakiegokolwiek prawa do działek przylegających do ww dróg. Skarżący zamierza na ww działkach zrealizować w najbliższej przyszłości inwestycję polegającą na budowie budynku biurowego wraz z parkingiem podziemnym. Przeznaczenie terenu w miejscowym planie jest zgodne z zamierzoną inwestycją, lecz de facto plan uniemożliwia jej wykonanie, bo nie jest możliwym uzyskanie pozwolenia na budowę w przypadku nieruchomości pozbawionej dostępu do drogi publicznej. Pismem z dnia [...] r. Spółka wezwała Radę Miasta do usunięcia naruszenia prawa (interesu prawnego i uprawnień) przez zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego "Kampus Politechniki Poznańskiej w paśmie Warta" w Poznaniu- w zakresie dotyczącym obsługi komunikacyjnej działek nr: [...] - tj. ustanowienie dostępu do tych działek z ul. Bolesława Krzywoustego. Pismem z dnia [...] r. Rada Miasta uznała argumenty PPI za niezasadne, gdyż uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, gmina działa w ramach służącego jej z mocy ustawy władztwa planistycznego. Uchwalając plan miejscowy, gmina winna zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 7 upzp, brać pod uwagę prawo własności, co oznacza obowiązek przestrzegania podstawowych zasad

procedury planistycznej. Naruszenie sfery prawnej Skarżącego (w zakresie prawa własności), i szeregu przepisów prawa materialnego i proceduralnego, powoduje niemożność przeprowadzenia zaplanowanej przez Spółkę inwestycji i w sposób znaczący obniża wartość owej nieruchomości. Żądanie zmiany planu w zakresie obsługi komunikacyjnej działek Skarżącego i przywrócenie obsługi w zakresie dotychczasowym (od ul. Bolesława Krzywoustego) jest konieczne i uzasadnione, gdyż aktualne postanowienia planu stanowią nadużycie władztwa planistycznego gminy. Wbrew art. 17 ust. 7 upzp, nie przeprowadzono stosownego uzgodnienia projektu planu z właściwym zarządcą dróg, choć szczególne warunki zagospodarowania w owym zakresie niewątpliwie wpływają na ruch drogowy i drogę. Ewentualna służebność przejazdu lub wydzielenia drogi wewnętrznej, nie mogą znaleźć zastosowania do obsługi komunikacyjnej nieruchomości Skarżącego. Pismem z [...] r. Telewizja Polska SA Oddział w Poznaniu (dalej TVP) kategorycznie odmówiła ustanowienia służebności gruntowej, która połączyłaby nieruchomość Skarżącego z drogą publiczną, wskazaną w Uchwale. Mimo dalszej korespondencji, stanowisko TVP nie uległo zmianie. Ustanowienie dostępu do drogi publicznej przez inne, niż stanowiące własność TVP działki (z uwagi na ich położenie i wielkość), wiązałoby się z koniecznością budowy stosownej infrastruktury drogowej i uniemożliwiłoby korzystanie z nich w jakikolwiek inny sposób. Skarżący nie ma żadnych uprawnień, by bez zgody innych podmiotów, na terenie ich nieruchomości wydzielać drogi wewnętrzne. Dojazd do nieruchomości Spółki od ul. Bolesława Krzywoustego, zapewniający jej dostęp do drogi publicznej, funkcjonował przez szereg lat bez zakłóceń. Stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu w części odnoszącej się do § 3 "pkt" 8 Uchwały, pozwoli na zachowanie dotychczasowego dojazdu do nieruchomości. Powoływanie się w chwili obecnej na § 9 rozporządzenia (akt rangi podustawowej), dla ograniczenia prawa własności, jest nadużyciem władztwa planistycznego; przepis ów nie zawiera bezwzględnego nakazu ograniczenia zjazdów, a jedynie zalecenie, mogące znaleźć zastosowanie, gdy zostanie zapewniony dojazd do nieruchomości z innych dróg.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta wniosła o oddalenie skargi. Organ w szczególności wskazał, że wolą ustawodawcy jest przyznanie gminie władztwa planistycznego. Obowiązek uwzględnienia w planowaniu przestrzennym prawa własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 upzp), wynika z konstytucyjnej gwarancji ochrony prawa własności. W celu właściwej interpretacji tego przepisu, należy jego treść zestawić z treścią art. 6 upzp i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Skarżąca nie jest właścicielem, lecz użytkownikiem wieczystym nieruchomości położonej na obszarze objętym owym planem miejscowym. Mimo, że treść użytkowania wieczystego została ukształtowana na wzór treści prawa własności, to należy mieć na uwadze, że jest to prawo na cudzym gruncie. Skarżąca nie wykazała istnienia interesu prawnego lub uprawnienia, naruszonego podjęciem Uchwały. O naruszeniu interesu prawnego można mówić jedynie, gdy dojdzie do naruszenia normy prawnej zawartej w przepisie powszechnie obowiązującego prawa. Plan miejscowy uchwalony został zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa - zgodnie z przepisami regulującymi procedurę planistyczną i z samego faktu dokonania tej czynności nie można wywodzić naruszenia uprawnień podmiotu mającego prawo do nieruchomości objętej takim planem. W niemal identycznej sprawie, ze skargi na tę samą Uchwałę, WSA w Poznaniu wyrokiem z dnia 30 maja 2008 r.- II SA/Po 229/08 stwierdził, że sądowa kontrola zaskarżonej uchwały nie wykazała naruszenia tym aktem prawa. Głównym założeniem rozwoju Poznania jest kontynuacja i rozwinięcie atrakcyjności miasta jako jednego z ośrodków rozwoju społeczno-gospodarczego, a w tak ujęte zasady rozwoju Poznania wpisuje się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego "Kampus Politechniki Poznańskiej w paśmie Warta" w Poznaniu, który stwarza możliwości rozwoju Politechnice Poznańskiej na terenach powyżej ul. Berdychowo; chroni wartości przyrodnicze, zarówno doliny Warty i Cybiny, jak i pozostałych terenów zielonych występujących na tym terenie, a także chroni wartości kulturowe. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia, bezpieczeństwa ludzi i mienia a także potrzeby osób niepełnosprawnych (art. 1 ust. 2 pkt 5 upzp). Ograniczenie zjazdów ma służyć

zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu drogowego na tym odcinku drogi. Przy sporządzaniu planów miejscowych dla organów gminy wiążące są ustalenia studium, a ustawowy mechanizm dostosowania działań realizacyjnych do ustaleń studium przejawia się w obowiązku zgodności planów miejscowych ze studium, przy czym dokonywanie oceny zgodności jest obligatoryjnym elementem uchwalenia planu (art. 9 ust. 1 pkt 4 upzp). Studium określa - jako akt planistyczny - politykę przestrzenną gminy i wiąże wewnętrznie organy gminy w ich planach przy sporządzaniu projektów planów miejscowych, a kierunek polityki miasta dla tego terenu został jednoznacznie określony w studium z 1999 r. Kierunek ten jest kontynuowany w obecnie obowiązującym studium, uchwalonym 18 stycznia 2008 r., gdzie także zakłada się lokalizowanie funkcji ogólnomiejskich - kampusu Politechniki Poznańskiej oraz wskazuje, że należy dążyć do powiązania zieleni towarzyszącej zabudowie z zielenią terenów otwartych, w tym m.in. doliny Warty i Jeziora Maltańskiego. W skardze nie wykazano przekroczenia kompetencji władztwa planistycznego, w szczególności poprzez naruszenie przepisów prawa, a zarzuty Skarżącej sprowadzają się w rzeczywistości do kwestionowania koncepcji urbanistycznej przyjętej w danym planie, do kształtowania której organy gminy miały prawo w ramach przysługującego im władztwa planistycznego. Skarżąca nie skorzystała z uprawnień wynikających z art. 17 i 18 upzp (nie zgłosiła wniosków i nie wniosła uwag). Nie doszło do naruszenia art. 17 pkt 7 lit. d upzp w postaci braku uzgodnienia z właściwym zarządcą drogi. Właściwym zarządcą drogi jest Zarząd Dróg Miejskich (dalej ZDM)- jednostka pomocnicza sporządzającego projekt planu Prezydenta Miasta Poznania. Nie uzgadnia się zatem planu z ZDM, a jego opinie brane są pod uwagę na etapie prac wewnętrznych. Na podstawie art. 19 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j.t. Dz.U. 204/04/2086 ze zm.- dalej uodp), zarządcą dróg znajdujących się w granicach administracyjnych miasta Poznania (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych), jest Prezydent Miasta Poznania, w którego imieniu zadania z zakresu administracji publicznej wykonuje ZDM.

Teren oznaczony w owym planie miejscowym symbolem 1U, przylega do ul. Bolesława Krzywoustego, która zgodnie ze Studium, jest drogą klasy głównej, oznaczoną symbolem KG1, stanowiącą fragment I ramy komunikacyjnej miasta Poznania. Zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia, na drodze klasy G należy ograniczyć liczbę i częstość zjazdów przez zapewnienie dojazdu z innych dróg niższych klas, szczególnie do terenów przeznaczonych pod nową zabudowę. Obsługa komunikacyjna terenu 1U jest możliwa poprzez służebność przejazdu lub wydzielenie drogi wewnętrznej, połączonej z drogami publicznymi niższych klas niż klasa główna; w tym przypadku drogami 6KDD, 5KDP lub 5 KDD. W planie zapewniono możliwość realizacji dostępu do owych dróg przez wydzielenie dróg wewnętrznych. Na planie nie wykazano dokładnego przebiegu tych dróg, by nie ograniczać swobody właścicieli działek w lokalizacji dróg wewnętrznych bądź ustanowienia służebności.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadną.

1. Stosownie do art. 101 ust. 1 usg każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą, zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa - zaskarżyć uchwałę do Sądu administracyjnego.

2. Skarżąca Spółka, wzywając bezskutecznie dnia [...] r. do usunięcia naruszenia prawa, wyczerpała tryb zaskarżenia przewidziany w art. 101 ust. 1 usg, uzyskała dnia [...] r. odpowiedź Prezydenta Miasta Poznania o odmowie uwzględnienia wezwania i dnia 20 czerwca 2008 r. wniosła skargę w przewidzianym ustawowo terminie (art. 53 § 2 ppsa; k. 3-8, 19-21, 22-23, 29 akt IV SA/Po 156/09).

3. Nie budzi wątpliwości, że zaskarżony przez [...] plan miejscowy - "Kampus Politechniki Poznańskiej w paśmie Warta", narusza interes prawny Skarżącej bowiem swym obszarem obejmuje teren, na którym znajdują się działki będące własnością [...] k. 35- 44 akt IV SA/Po 156/09) bądź w użytkowaniu wieczystym Skarżącej [...] k. 6 akt [...] i jednocześnie wprowadza ograniczenia w sposobie i zakresie korzystania z rzeczy (wyrok NSA z 3.9.2004 r.- OSK 476/04- ONSAiWSA 1/05/2, akceptowany przez W. Kisiela w: "Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym" W. Pr. LexisNexis 07 s. 715 uw. 4; postanowienie NSA z 24.2.2009 r.- II OSK 181/09- k. 172v akt IV SA/Po 156/09). Spełnione zatem zostały przesłanki dopuszczalności skargi.

4. Postanowieniem z dnia 24 lutego 2009 r.- II OSK 181/09, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 21 października 2008 r.- II SA/Po 656/08 o odrzuceniu skargi [...] na Uchwałę. W szczególności Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że kontrola legalności planu, dokonywana przez sąd administracyjny, na podstawie art. 101 ust. 1 usg, jest złożonym przedsięwzięciem, które trudno objąć jednym określeniem "sprawa" w rozumieniu art. 101 ust. 2 usg. Sąd administracyjny, orzekając ze skargi z art. 101 ust. 1 usg, nie jest w stanie, zwłaszcza w przypadku planu miejscowego, adresowanego do setek właścicieli nieruchomości, orzec w sprawie ewentualnego naruszenia ich indywidualnych praw. Trzeba odróżnić te wszystkie treści planu, odnoszące się do ogółu adresatów od tych, które wpływają na sytuację prawną konkretnej nieruchomości. Dotyczy to zwłaszcza kontroli nadużycia przez gminę przysługujących jej z mocy ustawy uprawnień do decydowania o przeznaczeniu terenów pod określone funkcje (władztwo planistyczne). Rozpoznając skargę innego podmiotu na akt prawa miejscowego, o legalności którego Sąd orzekł już ze skargi innego podmiotu, oddalając skargę, Sąd administracyjny może rozpoznać skargę w granicach, w jakich nie była rozpoznawana wcześniej- tj. naruszenia indywidualnego interesu skarżącego.

5. Prawomocnym wyrokiem z dnia 30 maja 2008 r.- II SA/Po 229/08 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu oddalił skargę Instytutu [...] z siedzibą w Poznaniu (dalej Instytut) na uchwałę z dnia 23 października 2007 r. nr XXIV/216/V/2007 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego "Kampus Politechniki Poznańskiej w paśmie Warta" w Poznaniu. W szczególności WSA ustalił, że przed podjęciem Uchwały została wyczerpana procedura planistyczna określona w art. 15 i nast. upzp. Badając konkretne zarzuty, zawarte w skardze Instytutu, WSA nie dopatrył się naruszenia Uchwałą prawa.

6. Wyrok II SA/Po 229/08 rozstrzygał o zarzucie naruszeniu indywidualnego interesu Instytutu na obszarze 1KDZ, 11U, 1ZP/K; w związku z inną osią komunikacyjną (ul. Berdychowo i ul. Jana Pawła II; projektowanego Mostu Berdychowskiego)- na obszarze objętej inną częścią planu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w niniejszej sprawie związany jest oceną zaprezentowaną przez WSA w wyroku z dnia 30 maja 2008 r.- II SA/Po 229/08 w zakresie wyczerpania procedury planistycznej. Jednakże nie zwalnia to Sądu od obowiązku oceny w niniejszej sprawie, czy nie doszło do naruszenia indywidualnego interesu Skarżącej [...].

7. Oceniając zarzuty skargi in meriti trzeba przypomnieć, że o powodzeniu skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przesądza wykazanie naruszenia przez gminę konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną skarżącego. Naruszenie interesu prawnego skarżącego musi być związane z jednoczesnym naruszeniem przez gminę obiektywnego porządku prawnego, a zwłaszcza przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 80/03 /717 ze zm.).

Ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i należy do zadań własnych gminy (art. 7 ust. 1 pkt 1 usg w zw. z art. 4ust. 1 i art. 14 ust. 1 i 4 upzp). Przysługujące gminie prawo władczego rozstrzygnięcia o przeznaczeniu terenu pod określone funkcje (tzw. władztwo planistyczne) może być skutecznie zrealizowane jedynie w planie miejscowym, który został uchwalony przy zachowaniu określonych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zasad i trybu sporządzania planu. Sąd stwierdza, że przed podjęciem zaskarżonej Uchwały została wyczerpana procedura planistyczna określona w art. 15 i następnych upzp, a plan uchwalony został z poszanowaniem zasad i trybu jego sporządzenia.

Ocenie Sądu w niniejszej sprawie podlega przede wszystkim kwestia dopuszczalności wprowadzenia w kwestionowanym planie miejscowym ograniczeń co do zakresu i sposobu korzystania przez Skarżącą z nieruchomości co do których Skarżącej przysługuje prawo własności (działki nr: 45, 46, 51/4, 52/2) i pozostającej w jej wieczystym użytkowaniu (działka nr 124/1).

8. Granice nieruchomości Skarżącego określone zostały na wyrysach mapy zasadniczej w skali 1: 500, załączonych do wniosku o ustalenie warunków zabudowy z dnia 25 lutego 2008 r. (k. 6- 9 akt UA.IV.U12/7331-359/08; k. 221, 227 akt IV SA/Po 156/09) i czarnym długopisem na kolorowym Załączniku nr 1 do Uchwały nr XXIV/216/V/2007 Rady Miasta Poznania z dnia 23 października 2007 r.- w południowej części obszaru oznaczonego symbolem 1U – w zielonym skoroszycie zatytułowanym MPZP "Kampus Politechniki Poznańskiej w Paśmie Warta" Dokumentacja – kopie).

Spółka zakwestionowała wprowadzenie dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1U- w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów i ograniczeń w ich użytkowaniu- cały przepis (§ 3 ust. 8 Uchwały). Tymczasem z położenia działek stanowiących własność bądź będących w użytkowaniu wieczystym Spółki wynika jednoznacznie, że żadna z tych działek nie jest działką narożnikową (oznaczone żółtą linią na wyrysie mapy zasadniczej 1: 500- k. 6 akt UA.IV.U12/73313-359/08; oznaczone czarną linią na Załączniku nr 1 do Uchwały), zatem pkt 4 ust. 8 § 3 Uchwały w żaden sposób nie narusza uprawnień Skarżącej. Skarżąca nie twierdzi, a nadto z zebranego materiału dowodowego w sprawie nie wynika, by prawa bądź uprawnienia Spółki uległy jakimkolwiek naruszeniu z uwagi na obowiązek uwzględnienia wymagań i ograniczeń wynikających z przebiegu sieci infrastruktury technicznej w zagospodarowaniu terenu (pkt 5 ust. 8 § 3 Uchwały).

9. Szczegółowego rozważenia wymagają zatem punkty: 1, 2 i 3 ustępu 8 § 3 Uchwały.

Nietrafnie Rada Miasta w odpowiedzi na skargę przyjmuje, że "Skarżąca nie wykazała interesu prawnego lub uprawnienia" naruszonego podjęciem Uchwały (k. 49 akt IV SA/Po 156/09). Z tą oceną nie sposób się zgodzić. Interes prawny Spółki opiera się na normie prawa materialnego, wywiedzionej z art. 140 kc w zw. z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3, i art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 140 kc poprzez działanie z naruszeniem zasady poszanowania prawa własności Skarżącej (S. Rudnicki, G. Rudnicki "Komentarz do kc. Własność i inne prawa rzeczowe" W. Pr. LexisNexis 2009 30 uw. 1) w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 7 i art. 6 ust. 1 upzp. Zgodnie z art. 140 kc, w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Do istoty prawa własności Sąd Najwyższy zaliczył uprawnienia do korzystania z rzeczy i do rozporządzania nią (orzeczenie SN z 16.7.1980 r.- III CZP 45/80- OSPiKA 7-8/81/131, akceptowane przez S. Rudnickiego i G.

Rudnickiego- op. cit. s. 34-35 uw. 3). Prawo dostępu nieruchomości do drogi publicznej w sposób zasadniczy wpływa na uprawnienie do korzystania z rzeczy (np. art. 61 ust. 1 pkt 2 upzp). Wskazuje na to w szczególności pkt V ppkt 7 wniosku z dnia [...] r. o ustalenie warunków zabudowy, wskazujący na obsługę komunikacyjną planowanej inwestycji "od strony ul. Bolesława Krzywoustego" (k. 1, 3 akt [...]). Prócz możliwości rzeczywistego dostępu do rzeczy, stanowi nieodzowny warunek np. uzyskania pozwolenia na budowę, skoro art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (j.t. Dz.U. 156/06/118 ze zm.- dalej Pr. bud.) wskazuje, że obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, ...projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając: ...9) poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektów, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej...Wśród koniecznych wymogów projektu budowlanego ustawodawca wskazał, że projekt budowlany winien zawierać:...3) stosownie do potrzeb:...b) oświadczenie właściwego zarządcy drogi o możliwości połączenia działki z drogą publiczną zgodnie z przepisami o drogach publicznych; (art. 34 ust. 3 pkt 3 lit. b Pr. bud.).

Skarżąca co najmniej od kilku lat, spokojnie korzysta z bezpośredniego zjazdu i wjazdu na nieruchomość bezpośrednio z ulicy Bolesława Krzywoustego (bezsporne- k. 65 akt IV SA/Po156/09). Dowolnie i bez jakiegokolwiek dowodu Rada Miasta poddaje w wątpliwość legalność obecnego zjazdu. W przypadku, w którym właściwy organ nabrałby uzasadnionego przekonania, że ów zjazd nie jest legalny, winien wszcząć odrębne postępowanie; zagadnienie to nie podlega kognicji Sądu w sprawie IV SA/Po156/09. Przepis § 9 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia nie wprowadza zakazu istnienia zjazdów na drogę główną ani tym bardziej nakazu likwidacji zjazdów istniejących. Z faktu, że normodawca zaleca ograniczenie zjazdów wynika, że w postępowaniu planistycznym należy dążyć do nie tworzenia zjazdów poza już istniejącymi (choć zalecenie nie może być utożsamiane z bezwzględnym zakazem tworzenia takich zjazdów). Takie zalecenie może także prowadzić do wniosku, że w konkretnej sytuacji faktycznej, należy zlikwidować już istniejący zjazd (zjazdy). Przyjęcie takiego założenia winno jednak wiązać się z zagwarantowaniem zainteresowanemu należytego dostępu do innej drogi publicznej, tak by likwidacja dotychczasowego zjazdu była możliwie najmniej dolegliwa. Nie ulega wątpliwości, że wszelkie ograniczenie korzystania z nieruchomości przez właściciela (bądź- odpowiednio- użytkownika wieczystego- art. 251 kc), podlega zasadzie proporcjonalności (art. 64 ust. 3 Konstytucji; wyrok WSA we Wrocławiu z 4.10.2007 r. – II SA/Wr 318/07; Z. Niewiadomski w: "Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz" C.H.Beck 2008 s. 58 nb 9). W niniejszej sprawie Gmina przekroczyła granice przysługującego jej władztwa planistycznego, bowiem bez dostatecznego rozważenia wszystkich wchodzących w grę interesów, doprowadziła w zaskarżonej Uchwale do ograniczenia sposobu korzystania przez Skarżącą z przedmiotowych nieruchomości, przez pozbawienie [...] dostępu do drogi publicznej, bez rozważenia, czy dostępu tego nie można zachować (np. przy spełnieniu warunków, o których mowa w piśmie ZDM z dnia 19.8.2008 r.- k. 219-220 akt IV SA/Po 156/09), bądź zapewnienia w myśl postanowień Planu innego rzeczywistego dostępu do innej drogi publicznej (odpowiednio- wyrok SN z 18.11.1993 r.- III ARN 49/93- OSNC 9/94/181; wyrok NSA z 11.1.2006 r.- II OSK 178/05, akceptowane przez S. Rudnickiego i G. Rudnickiego- op. cit. s. 41- 42 uw. 8).

W niniejszej sprawie do żadnych tego typu rozwiązań, mających na celu ograniczenie ujemnych następstw zakazu obsługi komunikacyjnej działek Skarżącej z ul. Bolesława Krzywoustego w Uchwale nie doszło. Analiza części graficznej planu prowadzi do wniosku, że Gmina mogła rozważyć w szczególności: przedłużenie projektowanej drogi 7KDD po wschodniej stronie ul. Serafitek (choćby węższej, niż 18 m- właściwej przy skrzyżowaniu 7KDD z ul. Serafitek, która sama jest węższa niż 18 m), bądź stworzenie sięgacza, pozwalającego na obsługę komunikacyjną działek Skarżącej przy pomocy projektowanej drogi publicznej. Sądowi

z urzędu- przykładowo zakończonej prawomocnym wyrokiem z dnia 27.6.2003 r. - II SA/Po 3073/02 - wiadomym jest, że Rada przewidziała sięgacze dla zagwarantowania dostępu do drogi publicznej nawet w przypadku działek przeznaczonych pod budownictwo jednorodzinne.

W konfiguracji działek na obszarze oznaczonym symbolem 1U, nie sposób odpowiedzialnie przyjąć (jak dowolnie przyjęł to organ planistyczny), że dojdzie do zapewnienia dostępu działek Skarżącej do drogi publicznej w drodze ustanowienia drogi koniecznej przez działki sąsiednie- bez nadmiernego obciążenia działek sąsiednich, ani by na tych działkach można było wyznaczyć drogi wewnętrzne. Skarżąca należycie wykazała, że próba pozasądowego skorzystania z drogi koniecznej przez nieruchomościę TVP nie przyniosła oczekiwanego skutku (k. 65 akt IV SA/Po 156/09).

Co do zasady należy przyjąć, że władztwo planistyczne, przysługujące gminie, prowadzić może do ograniczenia w wykonywaniu prawa własności (bądź użytkowania wieczystego) nieruchomości, zwłaszcza w sytuacji, gdy względy komunikacji czynią to koniecznym. Nie ulega wątpliwości, że rola ul. Bolesława Krzywoustego, stanowiącej drogę główną, wchodzącą w skład I ramy komunikacyjnej miasta Poznania, przemawia za rozwiązaniami poprawiającymi przepustowość ul. Bolesława Krzywoustego, na kluczowej dla ruchu tramwajowego i kołowego, osi Rondo Rataje - most Królowej Jadwigi, mogącymi skutkować takimi ograniczeniami, jak przyjęte w Uchwale.

Jednakże wprowadzenie takich ograniczeń wymaga szczególnie wnikliwego rozważenia rozwiązań alternatywnych, które pozwoliłyby osiągnąć pożądaną efekt, przy możliwie najmniej dotkliwych dla zainteresowanych, skutkach. Szczególnie wnikliwym winno być poszukiwanie alternatywnych rozwiązań w stosunku do tych, które nie tylko ograniczają przyszłe korzystanie ze zjazdów, ale zwłaszcza prowadzą do likwidacji zjazdów już istniejących.

O tym, że zasięganie opinii ZDM w trakcie prac nad owym planem zagospodarowania przestrzennego, nie było staranne i wystarczające, świadczy odpis pisma Dyrektora ZDM z dnia [...] r. nr [...], wskazujące na możliwość budowy jednego, nowego, bezpośredniego zjazdu (wjazdu- wyjazdu) z ul. Bolesława Krzywoustego na teren obejmujący działki nr [...] i budowę dodatkowego pasa ruchu na odcinku od ww zjazdu do ul. Serafitek, przy likwidacji zjazdu dotychczasowego, by projektowany zjazd stanowił jedyny dojazd do posesji. Skutkiem takiego rozwiązania byłby zatem dodatkowy pas ruchu, na tym odcinku ul. Bolesława Krzywoustego (k. 219 akt IV SA/Po 156/09). Takie rozwiązanie prowadziłoby do zachowania obsługi komunikacyjnej nieruchomości Skarżącej z ul. Bolesława Krzywoustego, poszerzenie tego odcinka ul. Bolesława Krzywoustego, a względy bezpieczeństwa mogłyby zostać uwzględnione na etapie udzielania koniecznych decyzji administracyjnych, właściwego oznakowania np. znakami poziomymi etc.

W przypadku, w którym- po wnikliwym rozważeniu przez organ planistyczny, rozwiązania tego nie zaakceptowano, wówczas koniecznym byłoby zapewnienie dostępu do owych działek do drogi publicznej, której istnienie przewidywano już na etapie uchwalania Planu. Wśród możliwych rozwiązań jawi się możliwość przedłużenia projektowanej ul. 7KDD na wschód od ul. Serafitek, tak by owo przedłużenie zapewniło dostęp do drogi publicznej części działek na obszarze 1U- w tym do działek Skarżącej, bądź innego rozwiązania- np. odpowiednio wytyczonego sięgacza. Nie rozważenie takich możliwości i nie przeprowadzenie w tym kierunków odpowiednich konsultacji, wskazuje na nadużycie władztwa planistycznego ze strony Gminy. Przyjęcie bowiem błędnego założenia, że "Obsługa komunikacyjna terenu 1U jest możliwa poprzez służebność przejazdu lub wydzielenie drogi wewnętrznej, połączonej z drogami publicznymi niższych klas niż klasa główna...W planie nie wskazano dokładnego przebiegu tych dróg aby nie ograniczać swobody właścicieli działek w lokalizacji dróg wewnętrznych bądź ustanowienia służebności" (k. 23, 52, 54- 56, 239-240 akt IV SA/Po

156/09)– zwłaszcza przy pominięciu w rozważaniach konfiguracji działek, ich szerokości i dotychczasowego sposobu ich wykorzystania, wskazuje na niedostateczną realizację obowiązków z art. 1 ust. 2 pkt 7 w zw. z art. 6 ust. 1 upzp. W istocie takie stanowisko Gminy stanowi o tylko pozornym "nie ograniczaniu swobody właścicieli działek", a stanowi o uchyleniu się organu planistycznego od realizacji jego obowiązku ustawowego, skutkującego przekroczeniem władztwa planistycznego.

Uchwała w kwestionowanej przez Skarżącego części jest zgodna z ustaleniami Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Poznania przyjętego uchwałą nr XXII/276/III/99 z dnia 23.XI.1999 r. Wprawdzie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie jest prawem miejscowym, a aktem wewnętrznym, określającym założenia polityki przestrzennej w gminie, to jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 upzp). Obowiązek zbadania w procesie planistycznym zgodności projektu planu z ustaleniami studium ciąży przy tym tak na organie wykonawczym gminy jak i na radzie gminy (art. 14 ust. 5, 17 pkt 4, 20 ust. 1 upzp). Ustalenia planu miejscowego, będące realizacją zapisów studium nie mogą być skutecznie podważane dopóki nie zostanie stwierdzona niezgodność z prawem ustaleń studium.

Obowiązujące w okresie uchwalenia kwestionowanego planu na terenie Poznania Studium, do podstawowych celów miasta, mających wpływ na zagospodarowanie przestrzenne zaliczyło między innymi umożliwienie dalszego rozwoju szkolnictwa, wszystkich rodzajów na poziomie wyższym, a także zachowanie i rozwój elementów przestrzeni promujących przyrodę, historię i kulturę regionu (s. 13, 14 tekstu Studium). Usługi szkolnictwa wyższego zaliczono w studium do usług "wyższego rzędu" (s. 204 tekstu Studium).

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 1 ust. 2 pkt 7 w zw. z art. 6 ust. 1 upzp, poprzez nieproporcjonalne ograniczenie praw Skarżącej. Dla bytu sprawy nie ma istotnego znaczenia, że Spółka jest użytkownikiem wieczystym nieruchomości nr 124/1, położonej na obszarze objętym planem miejscowym "Kampus Politechniki Poznańskiej w paśmie Warta". Zgodnie z art. 233 kc, w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu gminy (...) w użytkowanie wieczyste, użytkownik może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób. W tych samych granicach użytkownik może swoim prawem rozporządzać. Mimo, że treść użytkowania wieczystego ukształtowana została na wzór treści prawa własności (art. 140 kc) i że jest to prawo na cudzym gruncie, a zakres korzystania z gruntu dodatkowo ograniczają postanowienia umowy, to utrwalonym w orzecznictwie SN i NSA jest pogląd, że użytkowanie wieczyste korzysta z takiej samej ochrony jak prawo własności. Prawo własności doznaje szeregu ograniczeń dopuszczonych tak przez Konstytucję RP, art. 1 Protokołu nr 1 do wskazanej wyżej Konwencji jak i art. 140 kc (również 233 kc), to jednak w niniejszej Uchwale prawo własności i użytkowania wieczystego, przysługujące Spółce, doznało ograniczenia nieproporcjonalnie znacznego, w stosunku do celu, jaki Gmina chciała osiągnąć.

Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 stanowi, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie w jakim nie narusza to istoty prawa własności. Z kolei według art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w tym prawa własności mogą być ustanowione 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, zaś ingerencja w sferę prawa własności pozostawać musi w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do wskazanych wyżej celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia, a ograniczenia te winny być dokonane wyłącznie w formie ustawy.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 80/03/717 ze zm.) upoważniła gminę do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Stosownie do art. 6 ust. 1 upzp ustalenia planu miejscowego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Oznacza to, że ograniczenia wykonywania prawa własności wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mają swe źródło w ustawie, a zatem są prawnie dopuszczalne (Z.Niewiadomski – op. cit. s. 61 nb 9).

W niniejszej sprawie owe ograniczenia okazały się naruszające zasadę proporcjonalności i stanowiły przekroczenie władztwa planistycznego.

Używanie w Uchwale skrótu imienia władcy jako patrona ulicy (miast pełnego imienia i przydomku- Bolesław Krzywousty), sprzeczne jest z regułami języka polskiego i stanowiło nieistotne naruszenie prawa (art. 91 ust. 4 usg).

Zagadnienie prawidłowości rozwiązań drogowych na obszarze objętym planem zagospodarowania przestrzennego "Park nad Wartą w Poznaniu (uchwała nr XLIX/637/V/2009 Rady Miasta poznania z dnia 10 lutego 2009 r.) nie są objęte niniejszym postępowaniem.

Z przyczyn wyżej podanych, na podstawie art. 147 § 1 i art. 200,art. 203 pkt 1, art. 205 § 1 i 2, i art. 209 ppsa orzeczono jak w sentencji.

/-/ M. Dybowski /-/E.Kręcichwost-Durchowska /-/E.Makosz-Frymus

KP