

II SA/Po 804/09 - Wyrok

Data orzeczenia	2010-02-26
Data wpływu	2009-10-22
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
Sędziowie	Barbara Drzazga /przewodniczący 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	Prawo miejscowe Planowanie przestrzenne
Sygn. powiązane	II OSK 1174/10
Skarżony organ	Rada Miasta
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały w części Oddalono skargę w części
Powołane przepisy	Dz.U. 2002 nr 153 poz 1270; art. 134 § 1, art. 200 w zw. z art. 206 i art. 205 § 2; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz.U. 2003 nr 80 poz 717; art. 1 ust. 2 pkt 7, art. 3 uts. 1, art. 6 ust. 1, art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 1, 2 i 3, art. 17 pkt 1-14, art. 20 ust. 1, art. 28 ust. 1, art. 35; Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Dz.U. 2006 nr 156 poz 1118; art. 35 ust. 1 pkt 1; Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane - tekst jednolity Dz.U. 1999 nr 43 poz 430; § 7 ust. 3, § 53 ust. 1, § 192; Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Dz.U. 2001 nr 142 poz 1591; art. 101 ust. 1; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - t. jedn. Dz.U. 1964 nr 16 poz 93; art. 140, art. 233 § 1; Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny. Dz.U. 1997 nr 78 poz 483; art. 31 ust. 3, art. 21, art. 22, art. 64 ust. 2; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.
Sentencja	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Barbara Drzazga (spr.) Sędziowie Sędzia WSA Edyta Podrazik Sędzia WSA Danuta Rzyminiak - Owczarczak Protokolant Starszy sekretarz sądowy Monika Pancewicz po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 lutego 2010 r. sprawy ze skargi A Sp. jawna z siedzibą P. na uchwałę Rady Miasta Poznania z dnia 7 kwietnia 2009r. Nr LII/693/V/2009 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie dotyczącym wyznaczenia w części rysunkowej planu przebiegu drogi określonej symbolem 17KD-D przez działki o numerach geodezyjnych [...],[...],[...],[...] II. w pozostałej części skargę oddala III. określa, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym wyżej w pkt. I nie podlega wykonaniu IV. zasądza od Rady Miejskiej w Poznaniu na rzecz skarżącej kwotę [...] zł ([...] złotych) tytułem zwrotu kosztów sądowych oraz kwotę [...] zł ([...] złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego -/- D. Rzyminiak – Owczarczak -/- B. Drzazga -/- E. Podrazik
Uzasadnienie	Uchwałą z dnia 7 kwietnia 2009r. Nr LII/693/V/2009 Rada Miasta Poznania, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), dalej: usg, oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), dalej: upzp, przyjęła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego "obszaru Główna" w Poznaniu część A.

W dniu 22 lipca 2009r. A spółka jawna na podstawie art. 101 ust. 1 usg wezwwała Radę Miasta Poznania do usunięcia naruszenia prawa polegającego na oznaczeniu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego "obszaru Główna" w Poznaniu część A działek o numerach [...],[...],[...],[...],[...] oraz [...], których użytkownikiem jest spółka A jako przeznaczonych pod zabudowę rodzinną wielomieszkaniową (symbol 4MW) oraz pod ulicę [...] (symbol 17 KD-D oraz 8 KD-L).

W uzasadnieniu wezwania podano, że spółka prowadzi na terenie objętym planem działalność przemysłowo-usługową w formie zakładu galwanizacyjnego od 1975r. Zgodnie z uchwalonym planem miejscowym nieruchomości zajmowane przez spółkę w 1/3 zostały przeznaczone pod drogę – ulicę [...], a pozostałej części pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną. Przebieg ulicy [...] został zaplanowany w miejscu, gdzie obecnie stoją główne budynki produkcyjne zakładu. Pomimo, iż zakład funkcjonuje legalnie, w planie miejscowym nie przewidziano rozwiązań w zakresie dojazdu do niego, ani zapisów dotyczących oddziaływania zakładu na planowane w sąsiedztwie budownictwo mieszkaniowe. Podkreślono, że na terenie objętym planem od kilkudziesięciu lat prowadzona była działalność produkcyjna i przemysłowa.

W ocenie spółki nieuwzględnienie przy uchwalaniu planu jej interesu narusza art. 6 ust. 2 upzp poprzez naruszenie zasad zagospodarowania terenu. Lokalizacja zabudowy mieszkaniowej w miejscu, gdzie dotychczas prowadzona była działalność przemysłowa uniemożliwi bowiem dalsze funkcjonowanie zakładu.

Zaznaczono, że kwestie zabudowy tego terenu, jak i ustalenie drogi dojazdowej do zakładu spółki były kwestia sporną z użytkownikiem wieczystym sąsiednich terenów przy ul. [...] w P. - spółką B. Ostatecznie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu decyzją z dnia [...] marca 2009r. uchyliło decyzję Prezydenta Miasta Poznania z dnia [...] listopada 2008r. w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie obiektu – zespołu mieszkaniowego wielorodzinnego wraz z usługami w parterze, przewidzianej do realizacji przy ul. [...] w P. Kolegium w decyzji tej stwierdziło, że zmiana sposobu użytkowania terenu poprzez postawienie na nim budownictwa mieszkaniowego spowoduje konieczność ponoszenia znacznych kosztów przez Miasto P. Niedopuszczalna jest sytuacja, że interesy jednego podmiotu realizowane są kosztem innego legalnie działającego podmiotu i to w dodatku na koszt Miasta.

Spółka A podniosła, iż uchwalenie planu miejscowego we wskazanym kształcie naraża Miasto P. na konieczność znacznego odszkodowania. Zgodnie bowiem z art. 36 ust. 1 upzp, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Oczywistym jest zaś, że przeprowadzenie ulicy przez wskazane w planie działki uniemożliwi funkcjonowanie zakładu należącego do spółki ze względu na konieczność rozbiórki hal i linii produkcyjnej i zmusi spółkę do zaprzestania działalności.

Dodatkowo wskazano, że spółce A przysługuje służebność przejazdu i przechodu przez drogę biegnącą przez środek nieruchomości należących do spółki B, która zamierza wybudować na tym terenie osiedle mieszkaniowe. Oznacza to, że dopóki działać będzie zakład produkcyjny spółki przez środek osiedla przejeżdżały będą samochody ciężarowe transportujące m.in. substancje żrące i silne kwasy.

W odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa Prezydent Miasta Poznania powołał się na przysługujące gminie władztwo planistyczne, które upoważnia organy gminy do

stosowania konkretnych rozwiązań planistycznych. Ponadto przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym są przepisami prawa administracyjnego, które kształtują granice prawa własności. Art. 6 ust. 1 upzp stanowi, iż ustalenia planu miejscowego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Przedmiotowy plan miejscowy został uchwalony w oparciu o procedurę przewidzianą we wspomnianej ustawie. Spółka A uczestniczyła w procedurze uchwalania planu. Uwaga do projektu planu wniesiona przez spółkę nie została uwzględniona, ponieważ zaproponowane rozwiązanie (przyjęcie funkcji przemysłowo-usługowej oraz wyłączenie działek, których użytkownikiem wieczystym jest spółka z przebiegu ul. [...] lub ich wykupienie) było niezgodne z ustaleniami Studium. Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Poznania (uchwała Rady Miasta Poznania z 18 stycznia 2008r. Nr XXXI/299/V/2008) przewiduje dla terenu objętego planem przeznaczenie i zagospodarowanie w kierunku terenów zabudowy średniowysokiej, mieszkaniowej wielorodzinnej, blokowej i kwartałowej z usługami podstawowymi. Teren ten określono w studium jako obszar do przekształceń, którego celem jest zapewnienie ciągłości rozwoju miasta poprzez stworzenie czytelnej przestrzeni i sprawnej funkcjonalnie struktury miejskiej oraz dostosowanie funkcji i form zabudowy do aktualnych standardów. Organ podkreślił, że Studium to było przedmiotem skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, który wyrokiem z 29 lipca 2009r. oddalił skargę (sygn. akt II SA/Po 1017/08).

Podkreślono, że w poprzednich aktach planowania przestrzennego zmierzano również do wyeliminowania na tym terenie funkcji przemysłowych i zagospodarowania ich zabudową mieszkaniową w celu osiągnięcia koniecznych jakościowych zmian przestrzeni miejskiej i zachowanie struktury miasta. W planie miejscowym z 1994r., który utracił moc z dniem 31 grudnia 2003r., nieruchomości skarżące znajdowały się na obszarze oznaczonym symbolem IIAG16.m2, a więc w strefie pośredniej – intensywnego zagospodarowania mieszkaniowego i produkcyjno-magazynowego, w rejonie (AG) o przewadze funkcji aktywności gospodarczej na terenie (m2) zabudowy mieszkaniowej mieszanej wiele i jednorodzinnej. W studium z 1999r. nieruchomości te znajdowały się na obszarze oznaczonym symbolem II.M – strefa pośrednia, preferowane tereny dla skoncentrowanej funkcji mieszkaniowej.

W kontekście powyższego organ uznał, że zapisy aktualnego planu miejscowego mieszczą się w granicach władztwa planistycznego.

Spółka jawna A wniosła skargę na powyższą uchwałę Rady Miasta Poznania z dnia 7 kwietnia 2009r. Zarzucono Radzie Miasta naruszenie przy jej wydaniu:

- art. 6 ust. 2 upzp poprzez nieuwzględnienie interesu skarżącej przy ustalaniu zasad zagospodarowania terenu i tym samym wprowadzenie zmian uniemożliwiających funkcjonowanie zakładu skarżącej na dotychczasowym terenie,

- art. 15 ust. 2 pkt 11 upzp poprzez niezawarcie w planie ustaleń dotyczących tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenu objętego planem, które to ustalenia są obligatoryjnym elementem treści planu,

- art. 21 i 64 Konstytucji RP poprzez naruszenie prawa własności ograniczając możliwość korzystania z nieruchomości będącej własnością skarżącej,

- art. 22 Konstytucji RP poprzez ograniczenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej poprzez uniemożliwienie spółce dalszego prowadzenia działalności w dotychczasowym zakresie.

Mając na względzie powołane zarzuty skarżąca spółka wniosła o stwierdzenie nieważności

zaskarżonej uchwały jako rażąco naruszającej prawo oraz zasądzenie od organu na rzecz skarżącej zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Uzasadniając skargę w pierwszej kolejności wskazano, iż zaskarżona uchwała narusza interes prawny spółki w ten sposób, iż niekorzystnie zmienia przeznaczenie nieruchomości, których użytkownikiem wieczystym jest skarżąca. Część nieruchomości przeznaczono bowiem na cele mieszkaniowe, a część pod przedłużenie ulicy [...].

Podniesiono, iż zaskarżona uchwała nie zawiera ustaleń dotyczących dalszego funkcjonowania zakładu przemysłowego na terenie, który w planie został przewidziany jako teren zabudowy mieszkaniowej. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 2 pkt 11 upzp obligatoryjną częścią planu miejscowego jest określenie sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów objętych planem. Skarżąca wskazała, iż uzyskała pozwolenie na budowę (decyzja z dnia 7 marca 2005r. Nr [...] znak: [...]) i zgłosiła do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego zamiar rozpoczęcia robót budowlanych polegających na budowie budynku produkcyjno-magazynowego na terenie działek nr [...] i [...] położonych w P. przy ul. [...]. Prawo przyznane przez organ do rozpoczęcia budowy nie będzie mogło być przez skarżącą zrealizowane bowiem zaskarżoną uchwałą zmieniono przeznaczenie terenu, na którym zlokalizowany jest zakład skarżącej z przemysłowego na mieszkaniowy. Rada Miasta w zaskarżonej uchwale nie dokonała ustaleń dotyczących tego, czy legalnie działający zakład, któremu właściwy organ pozwolił na rozbudowę i na rzecz którego sąsiednie nieruchomości obciążone są służebnościami (drogi oraz co do korzystania z trafostacji) ma dalej funkcjonować, czy może zostanie zlikwidowany. Jeśli gmina przewiduje likwidację zakładów przemysłowych i rozwój miasta w kierunku zabudowy wielorodzinnej, powinna przewidzieć, co zrobi z legalnie działającymi zakładami.

W zaskarżonym akcie nie zajęto się również problemem dojazdu do nieruchomości skarżącej, które do dnia dzisiejszego nie posiadają dostępu do drogi publicznej. W tym miejscu skarżąca powtórzyła argumentację zawartą w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa.

Reasumując, zdaniem spółki A władztwo planistyczne gminy nie powinno być nadużywane, w szczególności nie może zaś naruszać prawa własności oraz ograniczać prawa do prowadzenia działalności gospodarczej. Podjęta uchwała rażąco narusza przysługujące skarżącej spółce prawo użytkowania wieczystego i w konsekwencji uniemożliwi spółce dalsze prowadzenie działalności. Przeprowadzenie bowiem ulicy przez wskazane w planie działki uniemożliwi funkcjonowanie zakładu (konieczność rozbiórki hal i linii produkcyjnych) i zmusi spółkę do zaprzestania działalności.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Poznania wniosła o oddalenie skargi i zasądzenie od skarżącej na rzecz strony przeciwnej kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. W ocenie organu skarżąca spółka nie wykazała, by zaskarżona uchwała naruszała jej interes prawny w rozumieniu art. 101 ust. 1 usg, bowiem samo ograniczenie prawa użytkowania wieczystego w planie przyjętym zgodnie z przepisami regulującymi procedurę planistyczną jest niewystarczające do stwierdzenia, że uprawnienia podmiotu mającego takie prawo do nieruchomości zostały naruszone.

Ustosunkowując się do zarzutów skargi organ powtórzył stanowisko wyrażone w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Nadto wskazał, iż przebieg ul. [...] przez działki skarżącej uzasadniają dotychczasowe plany miasta dla tego terenu. Przebieg ten nie uległ bowiem zmianie od 1937r. i nie nastąpiło to również w planach miasta z lat 1940r., 1948r., 1958r., 1963r. oraz 1977r. Obecne ustalenia dotyczące tej ulicy są zatem kontynuacją dotychczasowego przebiegu. Skarżąca miała więc od wielu lat świadomość jak zostanie

ukształtowany przebieg ulicy i winna była uwzględnić to przy realizacji swoich inwestycji. Wskazano też, że fakt konieczności wykupienia nieruchomości prywatnych na realizację m.in. dróg publicznych został uwzględniony w prognozie skutków finansowych.

Organ nie podzielił też zarzutu skarżącej jakoby w zaskarżonym planie nie zapewniono działkom skarżącej dostępu do drogi publicznej. skarżąca sama przecież przyznała, że sąsiednie działki są obciążone na jej rzecz służebnością gruntową.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 11 upzp stwierdzono, że plan miejscowy został uchwalony zgodnie z procedurą określona w art. 17 upzp oraz przy zastosowaniu m.in. treści art. 15 upzp. Uchwała ta była już przedmiotem weryfikacji w trybie nadzoru (art. 20 ust. 2 upzp) przez Wojewodę Wielkopolskiego, a wyrazem stwierdzenia zgodności jej treści z prawem był fakt opublikowania uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z 15 czerwca 2009r., dlatego już z tego względu przedstawiony zarzut należy uznać za bezpodstawny. Ponadto wskazano, iż wprawdzie art. 15 ust. 2 upzp wskazuje na obligatoryjne zawarcie w planie miejscowym elementów określonych w punktach 1-12, to jednak obowiązek taki nie ma charakteru bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Zamiarem organu sporządzającego plan nie było ustalenie innego niż planowany tymczasowego sposobu zagospodarowania terenu przez skarżącą. Zamiar taki znalazł wyraz w § 3 ust. 11 uchwały poprzez sformułowanie, iż w zakresie sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów nie podejmuje się ustaleń. Tym samym skarżąca, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 35 upzp może do czasu realizacji ustaleń planu miejscowego korzystać z nieruchomości w sposób dotychczasowy, tym bardziej, że skarżąca spółka – jak wynika z jej twierdzeń, posiada wszelkie zezwolenia i spełnia przewidziane prawem normy. Nadto, fakt uchwalenia planu miejscowego pozostaje bez znaczenia dla ważności pozwolenia na budowę wydanego skarżącej. Zgodnie bowiem z treścią art. 65 ust. 2 upzp nie stwierdza się wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy, której ustalenia są inne niż te dokonane w uchwalonym planie miejscowym, jeżeli została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę. Jeżeli więc inwestor uzyskał ostateczne, podlegające wykonaniu, pozwolenie na budowę może przystąpić do robót budowlanych. Wejście w życie planu dla obszaru, na którym inwestor zamierza inwestować, nie może pozbawić go tej możliwości. Chodzi bowiem o ochronę praw nabytych.

Organ nie przyznał też racji skarżącej jakoby poprzez zmianę przeznaczenia nieruchomości z funkcji przemysłowej na mieszkaniową drastycznie obniży się wartość jej nieruchomości. Cena 1 m² działek mieszkaniowych w P. znacznie przewyższa cenę 1 m² działek o funkcji przemysłowej. W związku z tym zastosowanie może znaleźć – w przypadku sprzedaży nieruchomości - przepis art. 36 ust. 4 upzp mówiący o sytuacji, gdy w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrasta.

W ocenie organu bezzasadny jest też zarzut skarżącej naruszenia poprzez uchwalenie planu art. 22 Konstytucji RP. Organ powołał się w tym zakresie na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 lipca 2009r. (sygn. akt II SA/Po 1017/09), w którym stwierdzono, że źródłem interesu prawnego nie może być konstytucyjna zasada wolności gospodarczej. Norma mająca charakter zasady prawnej nie stanowi bowiem normy prawa materialnego, kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę.

W piśmie procesowym z 17 grudnia 2009r. pełnomocnik skarżącej spółki podważył twierdzenia organu jakoby planowany przebieg ulicy [...] w P. nie uległ zmianie od 1937r. Do pisma dołączono dokumenty potwierdzające, iż przebieg tej ulicy był planowany nie przez nieruchomości skarżącej, ale równoległe do jej działek. Podkreślono, że gdyby ulica[...] planowana była przez działki skarżącej, nie dokonałaby ich zakupu w 1996r. Ponadto

wskazano, że skarżąca prowadziła z Urzędem Miasta P. korespondencję w zakresie ustanowienia służebności od strony ul.[...] po jej powstaniu. Gdyby jej przebieg planowany był przez działki skarżące uniemożliwiając jej dalsze prowadzenie działalności gospodarczej, taka korespondencja byłaby bezprzedmiotowa. W 1996r. skarżąca otrzymała pismo informujące ją, iż działki o nr [...],[...],[...],[...],[...],[...] i [...] przy ul. [...] w P. stanowią ulicę. Działki te usytuowane są równoległe do granicy działek skarżących. Z kolei z pisma Urzędu Miasta z marca 2009r. wynika, że prowadzone były czynności mające na celu ustanowienie służebności drogi koniecznej od strony ul. [...] na rzecz działek zajmowanych przez skarżącą.

Pełnomocnik skarżącej zaznaczył też, że ewentualny wykup nieruchomości spółki na realizację dróg publicznych oznaczał będzie poniesienie przez Miasto nie tylko ceny gruntu, lecz również całej pobudowanej infrastruktury. W tym celu przedłożono wycenę sporządzoną w 2007r., z której wynika, że przeniesienie i odtworzenie zakładu w R. kosztowałoby [...] zł, nie licząc wartości gruntu.

W odpowiedzi na powyższe pismo pełnomocnik Rady Miasta Poznania w piśmie z 12 lutego 2010r. uzasadniając przebieg oraz koncepcję poszerzenia ul. [...] dokonaną w zaskarżonym planie miejscowym o działki [...],[...],[...] i [...], wskazał na przebieg dotychczas zrealizowanego odcinka drogi. Ulica [...] na odcinku od skrzyżowania z ulicą[...] (18KD-D) do skrzyżowania z ul. [...] (20KD-D) posiada szerokość ok. 15 m i jest wyposażona w jezdnię, obustronny chodnik, zieleni wysoką i infrastrukturę techniczną. Obecnie odcinek od skrzyżowania z ulicą [...] do skrzyżowania z ul. [...] (20KD-D) jest drogą gruntową o szerokości ok. 9 m, która z uwagi na istniejący płot jest nieprzejezdna (dowód: zdjęcie lotnicze). Zatem pragnąc zachować ciągłość powiązań elementów pasa drogowego zrealizowanego odcinka ulicy [...] z odcinkiem niezrealizowanym, jedynym optymalnym rozwiązaniem było przeprowadzenie i poszerzenie przedmiotowej ulicy na odcinku od skrzyżowania z ulicą [...] do skrzyżowania z ul. [...] i dostosowaniem jej wymogów do obowiązujących przepisów prawa odnoszących się do wymagań technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Ulica [...] należy do klasy dróg gminnych, dojazdowych. Zgodnie z § 7 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430) droga klasy dojazdowej o przekroju jednojezdniowym nie powinna być mniejsza niż 10 m. Szerokość ulicy powinna być odpowiednio zwiększona, jeżeli przewiduje się umieszczenie m.in. pasów zieleni wysokiej (§ 7 ust. 3). Stosownie do przepisu § 7 ust. 4 rozporządzenia na skrzyżowaniu ulicy klasy L (lokalne) lub D (dojazdowe) z ulicą klasy L lub D, a także na skrzyżowaniu ulicy klasy Z (zbiornicze) z ulicą klasy L lub D powinny być stosowane narożne ścięcia linii rozgraniczających, nie mniejsze niż 5 m x 5 m. Mając na względzie § 53 ust. 1 rozporządzenia szerokość pasa zieleni powinna wynosić co najmniej 3,0 m, jeżeli jest rząd drzew, żywopłot lub pasmo krzewów. Natomiast zgodnie z § 53 ust. 3 rozporządzenia odległość pnia drzewa od krawędzi jezdni nie powinna być mniejsza niż 3,0 m. Ponadto na terenach przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod budowę drogi, jeżeli warunki miejscowe na to pozwalają, co najmniej 10 % powierzchni powinno być przeznaczonych pod zieleni, jeżeli decyzja o warunkach zabudowy nie stanowi inaczej (§ 192 rozp.). Podkreślono też, że sytuując drogę należy mieć też na względzie art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007r. Nr 19, poz. 115 ze zm.), zgodnie z którym obiekty budowlane przy drogach powinny być usytuowane w odległości co najmniej 6 m (w terenach zabudowy) od zewnętrznej krawędzi jezdni. Dotychczasowy odcinek ulicy [...] od skrzyżowania z ul. [...] do skrzyżowania z ul. [...] nie spełniał powyższych wymogów i dlatego przedmiotowy plan miejscowy zakłada jego poszerzenie, celem dostosowania do obowiązujących regulacji. Stąd dla ul. [...] ustalono szerokość w liniach rozgraniczających 14.5 m – 18, 5 m (według rynku planu) i przewidziano narożne ścięcia na skrzyżowaniu z ul. [...] lokalizację jezdni z dwoma pasami ruchu i lokalizację obustronnego chodnika. Dodatkowym argumentem przemawiającym za poszerzeniem ul. [...] był wniosek Miejskiego Konserwatora

Zabytków z 17 lipca 2006r., który wnosił o utrzymanie charakterystycznych dla miejsca kamienic oraz parametrów i wskaźników urbanistycznych podczas kształtowania nowej zabudowy, podziałów geodezyjnych i istniejących budynków. Stanowisko to znalazło odzwierciedlenie w zaskarżonym planie miejscowym m.in. poprzez kontynuację linii zabudowy na terenie 3MW, zachowanie parametrów działek nr [...] -[...] ark. [...] obr. [...] a, kontynuację rozbudowy ul. [...] w parametrach i przekroju jak na odcinku zrealizowanym, przyjęcie stosownych parametrów dla zabudowy oraz objęcie terenu strefą ochrony konserwatorskiej. Z uwagi na powyższe poszerzenie ul. [...] na południe okazało się niemożliwe.

Wskazano też, że same parametry działek [...] i [...] pozwalają przypuszczać, że działki te zostały kiedyś wyodrębnione na potrzeby poszerzenia spornej drogi. Świadczą o tym choćby narożne ścięcia działek nr [...] i [...], szerokość działek (4 m – działka nr [...], 5 m – działka nr [...] i [...], 9 m – działka nr [...], [...]), które wspólnie z działką nr [...] tworzą parametry niezbędne dla drogi. O powyższym świadczy też tożsamość granic działek nr [...] i [...] z granicami działek, na których ul. [...] została zrealizowana.

Podano jednocześnie, że przywołane przez skarżącą w ostatnim piśmie mapy obrazują stan bez uwzględnienia wymaganego przepisami prawa poszerzenia przedmiotowej ulicy, którego dokonano dopiero w zaskarżonej uchwale.

Odnosząc się do wskazanego przez skarżącą odszkodowania z tytułu wykupu należącej do niej działek pełnomocnik Miasta podniósł, że kwestia ta nie ma znaczenia dla ważności planu miejscowego

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna w zakresie w jakim odnosi się do lokalizacji drogi określonej w badanym planie miejscowym symbolem 17KD-D przez działki o numerach geodezyjnych [...],[...] , [...] i [...] , obręb [...] w P . W pozostałym zakresie w ocenie Sądu nie doszło do naruszenia prawa, które skutkowałoby stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały.

W pierwszej kolejności stwierdzić należy, że dla Sądu oczywistym jest, iż zaskarżona uchwała narusza interes prawny skarżącej spółki w rozumieniu art. 101 ust. 1 usg. Bezspornym jest, że A spółka jawna jest użytkownikiem wieczystym nieruchomości położonych w P. przy ul. [...] oznaczonych numerami geodezyjnymi [...],[...],[...],[...],[...],[...], obręb [...]. Zgodnie z art. 233 Kodeksu cywilnego użytkownik wieczysty może w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób. W tych samych granicach użytkownik wieczysty może swoim prawem rozporządzać. Zważywszy, że skarżąca spółka na wskazanych nieruchomościach prowadzi zakład galwanizacyjny nie może budzić wątpliwości, że przeznaczenie w zaskarżonym planie miejscowym nieruchomości nr [...],[...],[...],[...] .pod lokalizację gminnej drogi publicznej klasy dojazdowej (17KD-D), a nieruchomości nr [...] i [...] .pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną (4MW) narusza interes prawny spółki. Wystarczy wskazać, że skarżąca spółka legitymująca się prawem do korzystania z tych nieruchomości w związku z przyjęciem wskazanych funkcji dla tego terenu nie może od momentu wejścia w życie planu uzyskać pozwolenia na budowę jakiegokolwiek obiektu budowlanego związanego z prowadzoną działalnością. Zgodnie bowiem z treścią art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. (Dz. U. z 2006r. Nr 156.poz. 1118 ze zm.) przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza m.in. zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Skoro zaś plan miejscowy nie przewiduje dla tego terenu funkcji przemysłowej, lecz mieszkaniową i pod drogi publiczne niedopuszczalna będzie ewentualna rozbudowa zakładu.

Zaznaczyć jednak należy, że samo naruszenie interesu prawnego skarżącej spółki poprzez podjęcie zaskarżonej uchwały nie oznacza jeszcze, że uchwała ta narusza powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Obowiązek sądu administracyjnego uwzględnienia skargi na akt prawa miejscowego powstaje bowiem dopiero wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego (vide: wyrok WSA w Lublinie z dnia 2 października 2008r., sygn. akt II SA/Lu 342/08, Lex nr 463507).

Przechodząc zatem do oceny legalności zaskarżonej uchwały stwierdzić należy, że stosownie do przepisu art. 28 ust. 1 upzp nieważność uchwały rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w całości lub części powodują:

- 1) naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego,
- 2) istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także
- 3) naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

W powołanym przepisie ustawodawca rozróżnia pojęcie "zasad sporządzania aktu planistycznego" oraz "trybu sporządzania aktu planistycznego". O ile pojęcie "trybu sporządzania aktu planistycznego" nie budzi wątpliwości, odnosi się bowiem do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, o tyle wyjaśnienia wymaga pojęcie "zasad sporządzania aktu planistycznego". Pojęcie to interpretowane jest jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania planu miejscowego dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna oraz załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 upzp, przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Podkreślić trzeba, że w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga się, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny. Oznacza to, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (Z. Niewiadomski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2006, s. 248-253).

Reasumując powyższe rozważania stwierdzić trzeba, że art. 28 ust. 1 upzp ustanowił dwie przesłanki zgodności z przepisami 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 sporządzania planu i właściwości organu. Dokonując wykładni przesłanki materialnoprawnej: zasad sporządzania planu rada gminy związana jest przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie. Dlatego też powoływanego przez organ art. 6 ust. 1 nie można stosować, jako dającego podstawę do pełnego władztwa planistycznego (wyrok NSA z 11 września 2008r., sygn. akt II OSK 215/08, Lex nr 510042).

W niniejszej sprawie rozważenia wymaga jak daleko sięga ochrona przysługującego skarżącej

spółce prawa użytkowania wieczystego oraz gdzie należy postawić w kontekście tego prawa granice przysługującego radzie gminy władztwa planistycznego. Zgodnie z tym co zostało już wyżej wskazane użytkownik wieczysty może w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób. W tych samych granicach użytkownik wieczysty może swoim prawem rozporządzać (art. 233 § 1 kc). Nie sposób nie zauważyć podobieństwa treści prawa użytkowania wieczystego do treści prawa własności. W myśl bowiem 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. Niezależnie od podobnej treści (uprawnień) z równie dużym podobieństwem do prawa własności ustawodawca reguluje zakres (granice) prawa użytkowania wieczystego. Wyraźnie bowiem zastrzegł, że w granicach określonych przez "ustawy" i "zasady współżycia społecznego" oraz przez "umowę o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste", użytkownik może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób. W tych samych granicach użytkownik wieczysty może swoim prawem rozporządzać. Ze względu na zasadnicze podobieństwo między prawem użytkowania wieczystego z prawem własności stosuje się do użytkowania wieczystego w drodze analogii przepisy dotyczące treści i wykonywania własności (E. Gniewek, Kodeks cywilny. Księga druga. Własności i inne prawa rzeczowe. Komentarz, Zakamycze 2001, źródło: Lex). I tak zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP własność, inne prawa majątkowe (przypis autora: prawo użytkowania wieczystego) oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustaw i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Z kolei w myśl wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasady proporcjonalności, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ograniczenia wykonywania prawa własności (użytkowania wieczystego) wynikają z przepisów bardzo wielu ustaw. W niniejszej sprawie istotne jest ograniczenie wynikające z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej ustawy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Na mocy przepisów powołanej ustawy organy gminy zostały upoważnione do ingerencji w prawo własności (użytkowania wieczystego) innych podmiotów, w celu ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy. Wynika to wprost z treści art. 6 ust. 1 upzp, zgodnie z którym ustalenia planu miejscowego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności (użytkowania wieczystego) nieruchomości. Zaznaczyć należy, iż uprawnienia przyznanego w art. 3 ust. 1 upzp gmina nie może wykonywać dowolnie. W art. 1 ust. 2 upzp zawarto otwarty katalog wymagań, które w szczególności należy wziąć pod uwagę w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Gmina zobowiązana jest w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać m.in. prawo własności (użytkowania wieczystego) (art. 1 ust. 2 pkt 7 upzp).

Nie ulega wątpliwości, że rada gminy w planie miejscowym winna obowiązkowo określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, czyli m.in. przebieg nowych dróg (art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp). Uchwalając plan miejscowy rada gminy jest zatem uprawniona do tego, aby po przeanalizowaniu potrzeb wspólnoty samorządowej zdecydować o przeznaczeniu określonych terenów pod budowę nowych dróg, które utworzą sieć komunikacji na terenie gminy. Konieczność urządzenia nowych dróg

służących m.in. do swobodnego funkcjonowania mieszkańców, przemieszczania się służb komunalnych i ratowniczych, a co za tym idzie przeznaczenie na ten cel terenów w planie miejscowym mieści się w granicach zakreślonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przeznaczenie określonych gruntów pod drogi publiczne służy bowiem porządkowi publicznemu. Realizacja tego celu nie jest jednak możliwa bez ograniczenia czyichkolwiek praw. Dokonując ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli (użytkowników wieczystych) gmina powinna kierować się zasadą proporcjonalności, która wyraża zakaz nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Oznacza to konieczność dbania o właściwe ustalenie proporcji pomiędzy ochroną interesu publicznego z jednej strony a ograniczeniem prywatnych interesów właścicieli (użytkowników wieczystych) z drugiej (vide: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 lutego 2008r., sygn. akt II SA/Bk 42/08, Lex nr 483139).

W świetle powyższego – w ocenie Sądu – przeznaczenie w zaskarżonym planie działek o nr [...],[...] , [...],[...] , których użytkownikiem wieczystym jest skarżąca spółka i na których prowadzi zakład galwanizacyjny, pod lokalizację gminnej drogi publicznej klasy dojazdowej (17KD-D), bez jednoczesnego wykazania w uzasadnieniu uchwały lub w rozstrzygnięciu o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu planu, by ustalona trasa planowanej drogi miała optymalny charakter, odbyło się z naruszeniem wspomnianej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) i stanowiło nadużycie władztwa planistycznego (art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 1 upzp). Z akt sprawy, a zwłaszcza z części graficznej planu (k. 93 akt adm.) analizowanego łącznie z dołączonymi przez pełnomocnika Rady Miasta zdjęciem lotniczym spornego terenu i graficznym opracowaniem wspomnianego odcinka drogi 17KD-D (k. 116 i 117 akt sądowych) wynika, że droga ta została zaplanowana przez środek funkcjonującego zakładu prowadzonego przez skarżącą spółkę. Co istotne sporny odcinek ulicy [...] ma zaledwie około 60 m (zgodnie z wyrysem planu w skali 1:2000 odcinek ten wynosi 3 cm). Z takim zapisem nie zgadza się skarżąca spółka, gdyż realizacja tej drogi doprowadzi do likwidacji zakładu. Zdaniem skarżącej spółki droga ta nie musi przebiegać przez jej zagospodarowane działki, istnieje bowiem możliwość jej zaprojektowania i wykonania równolegle do działek skarżącej na gruntach niezabudowanych.

Z analizy materiału dowodowego wynika, że przebieg drogi dojazdowej 17KD-D nie jest jedynym optymalnym rozwiązaniem. Dołączone do akt zdjęcie lotnicze spornego terenu oraz część graficzna (wyrys z zaznaczeniem nieruchomości skarżącej) planu pokazują, że przedłużenie dotychczas ślepej ulicy [...] jest możliwe przynajmniej w dwóch wariantach. Po pierwsze możliwy wydaje się jej przebieg przez niezabudowany teren bezpośrednio sąsiadujący z działkami nr [...] od strony wschodniej (tj. od ulicy [...]). Po wtóre analizy wymaga, czy ulicy tej nie można zaplanować przez pas terenu znajdujący się w odległości ok. 30 m od nieruchomości skarżącej również od strony ulicy [...]. Stwierdzić zatem należy, iż ustalenia w planie przebiegu drogi 17KD-D w sposób naruszający prawo wieczystego użytkowania skarżącej spółki w sytuacji, gdy nie jest to usprawiedliwione żadnymi szczególnymi okolicznościami, stanowi o nadużyciu przez Radę Miasta władztwa planistycznego (vide: wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 stycznia 2010r., sygn. akt IV SA/Wa 2075/08, dostępne w internecie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 lutego 2008r., sygn. akt II SA/Bk 42/08, Lex 483139).

W ocenie Sądu nie odpowiada określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadzie proporcjonalności stanowisko Rady Miasta zaprezentowane w piśmie procesowym z dnia 12 lutego 2010r. Motywując przebieg spornego odcinka ulicy [...] wskazano, iż jako gminna droga dojazdowa nie powinna być ona – zgodnie z § 7 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430) – węższa niż 10 m. Zaznaczono, że przepis § 7 ust. 3 rozporządzenia przewiduje, że szerokość ulicy powinna być odpowiednio zwiększona, jeżeli przewiduje się umieszczenie m.in. pasów zieleni wysokiej.

Pasy takie powinny zaś wynosić co najmniej 3 m, jeżeli jest rząd drzew, żywopłot lub pasmo krzewów (§ 53 ust. 1 rozporządzenia). Z kolei odległość pnia drzewa od krawędzi jezdni nie powinna być mniejsza niż 3 m. Nadto podniesiono, iż w myśl § 192 rozporządzenia na terenach przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod budowę drogi, jeżeli warunki miejscowe na to pozwalają, co najmniej 10 % powierzchni powinno być przeznaczone pod zieleni.

Po pierwsze Rada Gminy planując przebieg ulicy [...] powinna w pierwszej kolejności wziąć pod uwagę istniejące uwarunkowania na tym terenie, a w szczególności fakt, że spółka A od przeszło 30 lat prowadzi na tym terenie działalność gospodarczą. Przewidziany w planie przebieg odcinka drogi 17KD-D spowoduje konieczność wywłaszczenia spółki z tego terenu i zapłaty jej znacznego odszkodowania. Trudno uznać za optymalne i dokonane z zachowaniem zasady proporcjonalności rozwiązanie, które kosztem wywłaszczenia użytkownika wieczystego nieruchomości należącej do skarżącej spółki (za odszkodowaniem liczonym z pewnością w milionach złotych) preferuje budowę odcinka ok. 60 metrów drogi dojazdowej z przyległym pasem zieleni. Poza tym, iż należało rozważyć inny przebieg odcinka ulicy [...] do ul. [...] trzeba było również uwzględnić fakt, że przepis § 192 rozporządzenia przewiduje uzależnienia przeznaczenie terenu pod zieleni na terenach przeznaczonych w planie miejscowym pod budowę drogi tylko wówczas, gdy warunki miejscowe na to pozwalają. Trudno zaś uznać, mając na względzie powyższe, że warunki na terenie, którego użytkownikiem wieczystym jest skarżąca spółka, pozwalały na wydzielenie pasa zieleni.

Na marginesie warto też dodać, odnosząc się do stanowiska Rady Miasta zawartego w odpowiedzi na skargę, iż brak jest podstaw do tego, by przyjąć, że dotychczasowe plany miasta dla tego terenu przewidywały przebieg ulicy [...] w taki sposób, jaki został przyjęty w zaskarżonej uchwale. Brak jest bowiem przepisu prawa, który nakazywałby uwzględniać w postępowaniu mającym na celu uchwalenie planu miejscowego zapisy poprzednich planów.

Reasumując Sąd uznał, że zaskarżona uchwała w zakresie dotyczącym wyznaczenia w części rysunkowej planu przebiegu drogi określonej symbolem 17KD-D przez działki o numerach geodezyjnych [...],[...],[...] i [...] narusza zasady sporządzania planu (art. 28 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 7, art. 3 ust. 1, art. 6 ust. 1 upzp i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) i w związku z tym należało w oparciu o przepis art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), dalej: p.p.s.a., orzec jak w punkcie I sentencji wyroku.

Sąd nie podzielił natomiast zarzutu skarżącej co do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 11 upzp poprzez niezawarcie w planie ustaleń dotyczących tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenu objętego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, które to elementy są obligatoryjnym elementem treści planu. Faktem jest, że przepis art. 15 ust. 2 określa jakie zagadnienia w planie miejscowym obligatoryjnie powinny się znaleźć. Jednym z takich zagadnień jest sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów (art. 15 ust. 2 pkt 11 upzp). Należy jednak stwierdzić, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 upzp nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Jeżeli stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia w planie ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 – brak takich ustaleń w planie nie może stanowić o jego niezgodności z prawem (Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2006, s. 154). Treść planu musi być bowiem dostosowana do faktycznie występujących uwarunkowań w terenie, objętym planem miejscowym. Jeżeli plan taki nie przewiduje obiektów, czy obszarów dziedzictwa kulturowego, zabytków, dóbr kultury współczesnej lub idąc jeszcze dalej zabudowy, to jest sprawą bezdyskusyjną, że nie może określać zasad ochrony oraz

parametrów i wskaźników kształtowania wyżej wymienionych elementów (P. Kwaśniak, Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2008, s. 174-175).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że Rada Miasta ustalając przeznaczenie działek, na których skarżąca spółka prowadzi aktualnie działalność przemysłową, pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną (symbol 4MW) oraz pod drogę (symbol 17KD-D) nie ustaliła sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania tych terenów. W ocenie Sądu wystarczające było, że w § 3 ust. 11 planu oraz w § 6 ust. 11 planu przyjęto, iż w tym zakresie nie podejmuje się ustaleń. Oznacza to, że intencją Rady Miasta było, aby dla tych terenów nie określać przejściowego sposobu zagospodarowania do czasu zagospodarowania terenu zgodnie z ustaleniami planu. Zapis ten należy interpretować w kontekście przepisu art. 35 upzp, zgodnie z którym tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Z cytowanego przepisu wynika domniemanie możliwości wykorzystania terenów w sposób dotychczasowy do czasu jego zagospodarowania zgodnie z ustaleniami planu. Tym samym tereny, które są już zagospodarowane (tak jak działki skarżącej spółki) korzystają z dotychczasowego zagospodarowania, a plan nie ingeruje co do zasady (wyjątek stanowią inwestycje celu publicznego) w zabudowę już istniejącą. Tym samym nieokreślenie w zaskarżonym planie tymczasowego sposobu korzystania z nieruchomości oznacza dla skarżącej spółki tyle, że może ona w niezmienny sposób korzystać z posiadanych nieruchomości. Ograniczenia zaś polegające na ustaleniu dla dotychczas przemysłowego terenu funkcji mieszkaniowej (4MW) w rzeczywistości prowadzi do zahamowania na tym terenie zabudowy przemysłowej, co mieści się w granicach określonego w art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 1 upzp władztwa planistycznego. W świetle powyższego za bezzasadne należy uznać zarzuty skarżącej spółki dotyczące naruszenia art. 21, 22 i 64 Konstytucji RP.

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

Procedurę uchwalania planu rozpoczęto – zgodnie z art. 14 ust. 1 upzp - od podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. uchwały z dnia 30 maja 2006r. nr XCIV/1070/IV/2006 w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego "obszaru [...]" w P. W uchwale tej wskazano obszar objęty planem (część graficzna), podając jednocześnie, że dla poszczególnych fragmentów obszaru może następować odrębne opracowywanie i uchwalanie częściowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (§ 1 ust. 4 uchwały). W ocenie Sądu dalsze procedowanie jedynie nad fragmentem planu (część A "obszaru [...]" w P.), wobec powyższego zapisu w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu nie narusza ani trybu sporządzania planu, ani przepisów o właściwości. Tutejszy Sąd podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarty w wyroku z dnia 11 września 2007 r., sygn. akt II OSK 759/07, zgodnie z którym, w sytuacji gdy rada gminy w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określi jego granice i jednocześnie dopuści możliwość uchwalania częściowych planów dla tego obszaru, to opracowanie przez organ wykonawczy gminy projektu planu częściowego, a następnie jego uchwalenie przez radę, nie wiąże się z naruszeniem jej właściwości i nie stanowi naruszenia przepisów prawa. Tym samym Prezydent Miasta, jako organ wykonawczy gminy, który na podstawie art. 15 ust. 1 upzp jest organem właściwym do sporządzenia projektu planu miejscowego, może prowadzić prace planistyczne dla poszczególnych fragmentów obszaru

objętego uchwałą gminy o przystąpieniu do sporządzenia planu. Podkreślić należy, że dla ważności przyszłych uchwał o uchwaleniu planu zagospodarowania przestrzennego konieczne jest, by poszczególne etapy uchwalania planu nie naruszały granic obszaru wytyczonych uchwałą. Ewentualne wykroczenie, w ramach prowadzonych przez Prezydenta Miasta prac planistycznych, poza obszar określony w części tekstowej i graficznej uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, skutkowałoby naruszeniem przepisów o właściwości poprzez samowolne zakreszenie przez organ wykonawczy gminy obszaru objętego pracami nad planem (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 lipca 2009r., sygn. akt IV SA/Po 318/09, dostępne na stronie internetowej: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Tutejszy Sąd stwierdził również, że organy gminy zachowały wymogi procedury określone w art. 17 pkt 1-14 upzp. W dniu 6 lipca 2006r. Prezydent Miasta ogłosił w Gazecie Poznańskiej o uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu oraz o możliwości składania wniosków do planu. Tej samej treści obwieszczenie zostało wywieszone w siedzibie organu w okresie od 6 do 27 lipca 2006r. (art. 17 pkt 1 upzp) Również 6 lipca 2006r. zawiadomił, na piśmie, instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu (art. 17 pkt 2 upzp). W dniu 11 sierpnia 2006r. Prezydent Miasta rozpatrzył wnioski do projektu planu (art. 17 pkt 3 upzp). Następnie sporządzony został projekt planu wraz z prognozą skutków finansowych i prognozą oddziaływania na środowisko, który to projekt przedłożono do zaopiniowania właściwym organom (art. 17 pkt 4-6 upzp). Kolejny projekt planu uzgodniono z właściwymi organami i wprowadzono do projektu zmiany wynikające z opinii i uzgodnień (art. 17 pkt 7 i 9 upzp). W dniu 4 grudnia 2008r. ogłoszono w gazecie Głos Wielkopolski oraz poprzez obwieszczenie na tablicy ogłoszeń o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu planu na okres od 11 grudnia 2008r. do 14 stycznia 2009r. oraz poinformowano, że w dniu 16 grudnia 2008r. o godz. 16:00 w siedzibie Miejskiej Pracowni Urbanistycznej przy ul. [...] w P. odbędzie się publiczna dyskusja nad projektem planu. W dniu tym odbyła się wspomniana dyskusja publiczna, z której protokół znajduje się w aktach sprawy (art. 17 pkt 10 upzp). Podano też, że uwagi do projektu planu można składać do dnia 28 stycznia 2009r. (art. 17 pkt 11 upzp). Na ostatnim etapie Prezydent Miasta w dniu 12 lutego 2009r. rozstrzygnął uwagi do projektu planu (art. 17 pkt 12 upzp), wprowadził do projektu planu zmiany wynikające z pozytywnie rozpatrzonych uwag (art. 17 pkt 13 upzp) i przedstawił Radzie Miasta projekt planu wraz z wykazem nieuwzględnionych uwag (art. 17 pkt 14 upzp).

Stwierdzić również należy, że zaskarżona uchwała jest zgodna ze Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Poznania, a więc odpowiada wymogom art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 upzp), w szczególności w zakresie w jakim dotyczy nieruchomości, których użytkownikiem wieczystym jest spółka A. Zgodnie bowiem ze Studium, nieruchomości skarżące zlokalizowane są na obszarze określonym w Studium jako C2 Główna o symbolu M1sw, a więc na terenach przeznaczonych pod zabudowę średniowysoką, mieszkaniową wielorodzinną, blokową i kwartałową, z usługami podstawowymi. Określenie zatem w zaskarżonym planie przeznaczenia m.in. działek nr [...] i [...] pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną (4MW) odpowiada zapisom Studium. Również wyznaczona w planie funkcja drogi dojazdowej (17KD-D) dla działek nr [...],[...],[...] i [...] nie jest sprzeczna ze Studium, bowiem funkcja ta ma charakter jedynie uzupełniający dla obszarów mieszkaniowych oznaczonych symbolami 2MW, 3MW, 4MW i 5MW.

Mając na względzie powyższe rozważania Sąd na podstawie art. 151 p.p.s.a. oddalił skargę w zakresie w jakim nie odnosi się do kwestii wyznaczenia w części rysunkowej planu przebiegu drogi określonej symbolem 17KD-D przez działki o numerach geodezyjnych [...],[...] , [...] i [...] (punkt II sentencji wyroku).

O wykonalności zaskarżonej uchwały orzeczono w oparciu o przepis art. 152 p.p.s.a. (punkt III sentencji wyroku), zaś o kosztach postępowania na podstawie art. 200 i 206 w zw. z art. 205 §

2 p.p.s.a. oraz § 2 ust. 1 i 2 w zw. z § 18 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1348 ze zm.). W związku z uwzględnieniem skargi jedynie w części dotyczącej przebiegu drogi publicznej o symbolu 17KD-D przez działki będące w użytkowaniu wieczystym skarżącej spółki Sąd zasądził na rzecz skarżącej zwrot połowy poniesionych przez nią kosztów sądowych w kwocie [...] zł, zwrot połowy minimalnej stawki za wynagrodzenie adwokata tj. kwotę [...] zł, a także zwrot kosztów opłaty skarbowej od pełnomocnictwa - kwoty [...] zł.

/-/D. Rzyminiak-Owczarczak /-/B. Drzazga /-/E. Podrazik