

## **II SA/Gd 531/10 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku**

LEX nr 992931

### **Wyrok**

### **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku**

**z dnia 6 czerwca 2011 r.**

**II SA/Gd 531/10**

### **UZASADNIENIE**

#### **Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia WSA Dorota Jadwiszczok (spr.).

Sędziowie: WS Tamara Dziełakowska, WSA Jolanta Górka.

#### **Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 maja 2011 r. sprawy ze skargi Prokuratora i A. P. na uchwałę Rady Miejskiej we Władysławowie z dnia 24 lutego 2010 r. nr XLIV/420/2010 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego CHP-7 obszaru pomiędzy: granicą obrębu Rozewie - od strony zachodniej, przedłużeniem ul. Władysławowskiej w kierunku zachodnim, oraz granicą rezerwatu "Dolina Chłapowska" - od strony zachodniej, położonego w miejscowości Chłapowo

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej przebiegu dróg niepublicznych o symbolach 19 KDW, 20 KDW, 21 KDW, 27 KDW i 29 KDW, a także przebiegu drogi publicznej o symbolu 15 KDD,
2. oddala skargi w pozostałej części,
3. zasądza od Rady Miejskiej we Władysławowie na rzecz skarżącego A. P. kwotę 557 (pięćset pięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania

#### **Uzasadnienie faktyczne**

Rada Miejska we W. uchwałą z dnia 24 lutego 2010 r., nr (...), działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), dalej jako U.s.g., oraz art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), dalej jako U.p.z.p., uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru pomiędzy: granicą obrębu R. od strony zachodniej, przedłużeniem ul. (...) w kierunku zachodnim oraz granicą rezerwatu "D" od strony wschodniej, położonego w miejscowości C. Równocześnie Rada Miejska potwierdziła zgodność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy W., przyjętego uchwałą nr (...) Rady Miejskiej we W. z dnia 30 stycznia 2002 r. Jednocześnie Rada w dniu 24 lutego 2010 r., zgodnie z treścią załącznika

nr 2, odrzuciła uwagi A. P. do projektu planu jako nieuzasadnione.

Pismem z dnia 7 kwietnia 2010 r. A. P. skierował do Rady Miasta W. wezwanie w trybie art. 101 ust. 1 U.s.g., wnosząc o usunięcie naruszenia prawa związanego z:

**1)** uchwałą Rady Miasta W. z dnia 24 lutego 2010 r., nr (...), odmawiającą uwzględnienia złożonej w dniu 29 stycznia 2010 r. skargi na brak podania przez Burmistrza w zawiadomieniu z dnia 13 stycznia 2010 r. nr (...) przyczyn nie uwzględnienia zgłoszonych przez A. P., w formie pism złożonych w dniach 12 i 30 listopada 2009 r., uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, po wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu w dniu 15 października 2009 r.,

**2)** uchwałą Rady Miasta W. z dnia 24 lutego 2010 r., utrwaloną w protokole sesji tej Rady, o nie uwzględnieniu zgłoszonych przez skarżącego uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jaki został wyłożony do publicznego wglądu w dniu 15 października 2009 r., potwierdzoną brzmieniem załącznika nr 2 do uchwały Rady Miasta W. z dnia 24 lutego 2010 r. nr (...),

**3)** uchwałą Rady Miasta W. z dnia 24 lutego 2010 r. nr (...) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego CHP - 7, a w szczególności § 1 stwierdzającego zgodność całego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy W.", a także § 9 i związanej z nim części graficznej w zakresie odnoszącym się do karty terenu oznaczonej symbolami: (...) i nast., w części dotyczącej punktu 8 określającego wysokość zabudowy, a także w części dotyczącej punktu 11 określającego zasady dotyczące systemów komunikacji i infrastruktury technicznej w zakresie odnoszącym się do przyszłych dróg oznaczonych symbolami: (...) i nast., w jakim doszło do zatwierdzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części dotyczącej nieruchomości stanowiących własność, jeżeli chodzi o działkę o numerze ewidencyjnym (...), współwłasność, a jeżeli chodzi o działkę o numerze (...) była własność A. P., to jest dotyczącym działek w powiecie puckim, jednostce ewidencyjnej W., obręb C., o numerach ewidencyjnych: - (...) w całości w związku z usytuowaniem na niej części przyszłej drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem (...) lub części przyszłej drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem (...) (niejasna w tej mierze część graficzna planu), - wyodrębnionych z byłej działki nr (...) działek o numerach (...) i (...) w całości, w związku z usytuowaniem na nich części przyszłej drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem (...), - (...) w całości, w związku z usytuowaniem na niej części przyszłej drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem (...), - (...) w całości, w związku z usytuowaniem na niej części przyszłej drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem (...), - (...) w części, w jakiej doszło do usytuowania na niej części przyszłej drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem (...), - (...) w całości, w związku z usytuowaniem na niej w całości lub w części przyszłej drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem (...), - (...) i (...) w zakresie, w jakim doszło do usytuowania na nich części przyszłej drogi dojazdowej oznaczonej symbolem (...), mającej uzyskać status drogi publicznej, - (...) w całości, w jakiej doszło do usytuowania na niej przyszłych dróg

wewnętrznych oznaczonych symbolami (...) i (...) i części przyszłej drogi dojazdowej o symbolu (...), - (...) i (...) w zakresie, w jakim doszło do poszerzenia kosztem tych działek wjazdu z przedłużenia ulicy W. w kierunku zachodnim na przyszłą drogę wewnętrzną oznaczoną symbolem (...) (położoną na południowej części działki o numerze ew. (...)), - (...) w zakresie, w jakim nie doszło do przeznaczenia części tej działki pod poszerzenie przedłużenia ulicy W. w kierunku zachodnim, - (...) i (...) w zakresie, w jakim doszło do wyodrębnienia kosztem części tych działek oraz działki nr (...) drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem (...), a także w związku z ustaleniem, że znajdują się one na obszarze zagrożonym usuwaniem się gruntu, - od (...) do (...) oraz od (...) do (...), a także w odniesieniu do działek o numerach (...) i (...) w zakresie, w jakim dopuszcza się na nich w całości, a niekiedy jedynie w części zabudowę do wysokości 8 m, tj. do dwóch kondygnacji naziemnych, w tym użytkowe poddasze. - do karty terenu oznaczonej symbolem 15, 16 KDD i związanej z nią części graficznej (załącznik nr 1 do tej uchwały), w zakresie usytuowania przyszłej drogi publicznej oznaczonej symbolem 15 KDD na częściach działek o numerach ewidencyjnych (...), (...) i (...) w miejscach uwidocznionych w części graficznej (załącznik nr 1) zatwierdzonego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchwałą z dnia 28 kwietnia 2010 r. Rada Miejska W. nie uwzględniła w całości wezwania do usunięcia naruszenia prawa wskazując, że nie zawiera ono uzasadnionych przesłanek do jego uwzględnienia.

W odpowiedzi A. P. pismem z dnia 5 czerwca 2010 r. skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę, wnosząc o stwierdzenie nieważności trzech uchwał Rady Miasta W., uchwały z dnia 24 lutego 2010 r. nr (...), uchwały z dnia 24 lutego 2010 r. (bez numeru) o nie uwzględnieniu zgłoszonych przez skarżącego w dniach 12 i 30 listopada 2009 r. uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz o stwierdzenie nieważności części uchwały Rady Miasta W. z dnia 24 lutego 2010 r. nr (...) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego CHP - 7. Skarżący powtórzył niemal w całości argumentację sformułowaną w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa oraz zwniósł o przeprowadzenie dowodów w postaci załączonych dokumentów w formie skanów, kserokopii lub wydruków oraz zdjęć. Skarżący wniósł również o zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania w sprawie.

Z kolei pismem z dnia 2 czerwca 2010 r. uchwałą z dnia 24 lutego 2010 r. nr (...) zatwierdzającą plan miejscowy zaskarżył Prokurator Okręgowy z G., kwestionując zapis § 9 tekstu planu i związaną z nim część graficzną odnoszącą się do karty terenu (...) i nast. dotyczących 1) pkt 8 ograniczającego wysokość zabudowy do 8 m na działkach nr (...) i (...),

2) pkt 11 określającego przebieg dróg (...), (...), (...), (...) na działkach nr (...), (...), (...), (...), (...), (...), (...) i (...).

W przekonaniu Prokuratora Okręgowego kwestionowana uchwała narusza art. 1 ust. 2 pkt 7 U.p.z.p. w zw. z art. 6 ust. 2 pkt 1 U.p.z.p. i art. 140 k.c. oraz art. 9 ust. 4 U.p.z.p. w stopniu uzasadniającym stwierdzenie nieważności w zaskarżonej uchwały w części opisanej w skardze. Jak wyjaśnił w uzasadnieniu, w dniu 30 stycznia 2002 r., uchwalone zostało Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy W. - uchwała nr

(...) - z którego nie wynika zakaz budowy ponad określoną wysokość, a zapisy studium zawierają wskazówkę by nową zabudowę lokalizować w sposób zbliżony do przewidzianego w art. 61 ust. 1 pkt 1 U.p.z.p. Zdaniem skarżącego nie można wykluczyć, by uwarunkowania historyczne, krajobrazowe i tym podobne uprawniały organ stanowiący gminy do ograniczenia wysokości zabudowy, jednakże wymagałoby to odpowiedniego uzasadnienia. Arbitralnemu ograniczaniu wysokości inwestycji stawiają także tamę przepisy Konstytucji RP, w szczególności art. 21 ust. 1.

Prokurator Okręgowy pokreślił, że A. P., dysponent części nieruchomości objętych zaskarżoną częścią uchwały nr (...) z dnia 24 lutego 2010 r. wykazał, że działki sąsiednie z grupy (...) zabudowano budynkami o wysokości 10 m z trzema kondygnacjami. Sam A. P. zgłaszając uwagi do projektu planu miejscowego postulował ustanowienie takiego warunku zabudowy także dla pozostałych działek.

Ograniczenie wysokości zabudowy jest zatem sprzeczne z żądaniami A. P. i nie znajduje oparcia w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy W. Ponadto Studium dostrzegając problemy komunikacji drogowej w sieci dróg publicznych (pkt 8) nie wyznacza żadnych kierunków i warunków urządzania dróg wewnętrznych. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115) ustanowiła w art. 8 ust. 1 dla organu stanowiącego gminy kompetencje do nadania drodze wewnętrznej nazwy, pod warunkiem uzyskania pisemnej zgody właściciela terenu, na którym jest zlokalizowana. Prokurator Okręgowy stanął na stanowisku, że kompetencja do arbitralnego wyznaczania w planie miejscowym dróg wewnętrznych ogranicza się wyłącznie do dróg wewnętrznych zlokalizowanych na terenach należących do gminy. W pozostałym zakresie gmina nie ma podstaw do wykonywania uprawnień właścicielskich innych osób, w tym do urządzania sieci dróg wewnętrznych na nieruchomościach A. P. i sąsiednich bez zgody właścicieli.

W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie podtrzymując swoje stanowisko w sprawie.

### **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

Jak stanowi art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta jest sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Zgodnie natomiast z art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), dalej jako p.p.s.a., kontrola obejmuje orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne, wyliczone w przywołanym przepisie postanowienia, a także inne akty lub czynności podejmowane przez organy administracji publicznej oraz organy samorządu terytorialnego, w tym akty prawa miejscowego, a także akty nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i bezczynność organów we wskazanych w ustawie przypadkach.

W myśl z kolei art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub

akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Biorąc powyższe regulacje pod uwagę Sąd stwierdził, że skargi A. P. i Prokuratora Okręgowego na uchwałę z dnia 24 lutego 2010 r. nr (...), zatwierdzającą plan miejscowy, mogła odnieść skutek jedynie w części, bowiem zaskarżona uchwała jedynie w części narusza zasady bądź tryb sporządzania planu miejscowego, obowiązujących w dacie jej podjęcia.

Skarga A. P. obejmowała:

1. uchwałę z dnia 24 lutego 2010 r. Nr (...) w przedmiocie rozpatrzenia skargi na działanie organu w sprawie nieuwzględnienia uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
2. uchwałę z dnia 24 lutego 2010 r. (bez numeru), utrwaloną w protokole sesji tej Rady, o nieuwzględnieniu zgłoszonych przez A. P. uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, potwierdzonej brzmieniem załącznika nr 2 do uchwały Rady Miasta W. z dnia 24 lutego 2010 r., nr (...),
3. uchwałę z dnia 24 lutego 2010 r. Nr (...) w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Na mocy zarządzenia Przewodniczącego Wydziału II WSA w Gdańsku z dnia 9 lipca 2010 r. rozdzielono i zarejestrowano oddzielnie skargi w odniesieniu do poszczególnych uchwał pod sygnaturami odpowiednio: II SA/Gd 532/10, II SA/Gd 533/10 oraz II SA/Gd 534/10.

Postanowieniem z dnia 31 sierpnia 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku odrzucił skargę A. P. na uchwałę Rady Miejskiej we W. z dnia 24 lutego 2010 r. ujętą w załączniku nr 2 do uchwały Rady Miasta W. z dnia 24 lutego 2010 r., nr (...) o nieuwzględnieniu zgłoszonych przez A. P. uwag do projektu miejscowego planu. Odrzucając skargę Sąd I instancji wyjaśnił, że zgodnie z art. 7 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) rozstrzygnięcia wójta, burmistrza, prezydenta miasta albo marszałka województwa o nieuwzględnieniu odpowiednio wniosków dotyczących studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, uwag dotyczących projektu tego studium, wniosków dotyczących miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uwag dotyczących projektu tego planu albo wniosków dotyczących planu zagospodarowania przestrzennego województwa - nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Przepis ten jest przepisem szczególnym w stosunku do regulacji przewidzianej w art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), wyłączając możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego w zakresie objętym dyspozycją art. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skarga zatem, której przedmiotem jest uchwała o nieuwzględnieniu uwag do planu jako niedopuszczalna musi zostać odrzucona

Dnia 21 grudnia 2010 r. Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu skargi kasacyjnej A.

P. postanowił: uchylić zaskarżone postanowienie oraz zarządzenie Przewodniczącego Wydziału II Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 lipca 2010 r. w części, w jakiej rozstrzyga o odrębnym zarejestrowaniu skarg A. P. na zaskarżoną uchwałę oraz na uchwałę z dnia 24 lutego 2010 r. Nr (...) w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Sąd ten uznał za uzasadnione zarzuty naruszenia art. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jak też art. 57 § 3 i art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a., poprzez częściowo błędne rozdzielenie wniesionej skargi i w konsekwencji odrzucenie skargi na rozstrzygnięcie, które w istocie nie posiada samodzielnej formy i powinno być oceniane wyłącznie przez pryzmat procedury planistycznej i jako element uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zarządzeniem z dnia 17 stycznia 2011 r. Przewodnicząca Wydziału II Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku dołączyła do akt niniejszej sprawy akta sprawy prowadzonej pod sygnaturą II SA/Gd 533/10.

Przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie jest zatem zarówno skarga A. P. na uchwałę z dnia 24 lutego 2010 r., nr (...) w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak też skarga na część tej uchwały dotycząca nieuwzględnienie uwag do projektu planu jako element procedury planistycznej, a także połączona do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia skarga Prokuratora Okręgowego w G. Oceniając zarzuty skarg w pierwszej kolejności należy wskazać, że o zasadności skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przesądza wykazanie naruszenia przez gminę konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną skarżącego. Inaczej rzecz ujmując, 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.

Jednakże w przypadku wniesienia skargi przez Prokuratora, zgodnie z przepisem art. 50 § 1 p.p.s.a. przy wniesieniu skargi nie musi on wykazywać swego interesu prawnego do jej wniesienia. W przypadku łącznego rozpoznania obu skarg Sąd nie jest zatem związany treścią skargi i zakresem naruszenia interesu prawnego skarżącego A. P.

Analiza treści obu skarg prowadzi do wniosku, że sprowadzają się one do zarzutu naruszenia przez Radę Miejską we W. granic przyznanego jej władztwa planistycznego. Naruszenie tych granic polegało na ograniczeniu wysokości zabudowy, wskazaniu lokalizacji dróg wewnętrznych na działkach nie stanowiących własności Miasta W., a także nieuzasadnionym przez Radę przebiegu drogi gminnej przez stanowiące własność skarżącego działki. W obu skargach wskazano także na naruszenie zasady wyrażonej w art. 20 ust. 1 zd. 1 U.p.z.p., iż plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu jego zgodności ze studium.

Ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i należy do zadań własnych gminy (art. 4 i 14 u.p.z.p.). 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. Decydując

się na uruchomienie procedury planistycznej gmina rozważa zasadność objęcia danego obszaru planem, uwzględniając takie okoliczności jak konieczność uporządkowania przestrzeni, powstrzymanie jej degradacji, ochrona walorów przyrodniczych, ochrona środowiska i inne.

Rozpatrując przedmiotową skargę wskazać należy, iż Rada Miasta W. uchwałą z dnia 24 lutego 2010 r., nr (...) uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru pomiędzy: granicą obrębu R. od strony zachodniej, przedłużeniem ul. W. w kierunku zachodnim oraz granicą rezerwatu "D" od strony wschodniej, położonego w miejscowości C. Zaskarżony plan miejscowy obejmuje obszar, na którym położone są nieruchomości, których skarżący jest właścicielem. Analiza części graficznej planu wykazała, iż działki nr (...), (...), (...) których skarżący jest właścicielem, zlokalizowane są na obszarze oznaczonym symbolem 3.1 - 3.16 UT i zgodnie z zapisami części tekstowej planu, przeznaczonym pod tereny zabudowy rekreacyjnej. Skarżący A. P. oraz Prokurator Okręgowy zakwestionowali ograniczenie możliwości zabudowy tych terenów do realizacji budynków o wysokości do 8 m od kalenicy do poziomu gruntu (dwie kondygnacje w tym poddasze użytkowe).

Odnosząc się do tego zarzutu, związanego z szeroko rozumianą ochroną prawa własności Sąd zważył, iż dotyczy on terenu dla którego preferowaną funkcją jest zabudowa rekreacyjna, której formy, zgodnie z planem winny nawiązywać do cech tradycyjnej architektury regionalnej. Przy tym tereny 3.11, 3.12, 3.13, 3.14, 3.16, położone są dodatkowo w otulinie rezerwatu przyrody "D". Faktem jest, że na terenie kilku działek, stanowiących obszar 3.3 UT, w dacie uchwalania planu istniała już zabudowa przekraczająca ustaloną w planie wysokość. Obiekty te, zgodnie z wyjaśnieniami Rady, zawartymi w odpowiedzi na skargę powstały na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, wydanych w okresie, kiedy na przedmiotowym obszarze nie obowiązywał żaden plan. Okoliczność ta nie pozbawia jednak gminy możliwości kształtowania nowej zabudowy w sposób uwzględniający konieczność uporządkowania przestrzeni, powstrzymania jej degradacji i ochronę walorów przyrodniczych. Jest to uzasadnione dla terenu położonego w szczególnym miejscu, pomiędzy pasem nadmorskim a rezerwatem przyrody "D".

Uwzględniając powyższe należało odnieść się także do zarzutu skargi wskazującego na naruszenie przepisu art. 64 Konstytucji RP i art. 140 k.c. poprzez działanie z naruszeniem zasady poszanowania prawa własności. Zważyć należy, że własność nie jest prawem absolutnym. Prawo własności doznaje szeregu ograniczeń dopuszczonych tak przez Konstytucję RP, jak i art. 140 k.c. 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 stanowi, iż 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym upoważniła gminę do uchwalania

miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Stosownie do art. 6 ust. 1 tej ustawy ustalenia planu miejscowego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, a zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w planie miejscowym rada winna obowiązkowo określić szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Oznacza to, że ograniczenia wykonywania prawa własności wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym w zakresie braku możliwości zabudowy, mają swe źródło w ustawie, a zatem są prawnie dopuszczalne. Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że zarzuty obu skarg zakresie, w jakim zarzucają ograniczenie prawa własności poprzez ograniczenie możliwości zabudowy są bezzasadne.

Także analiza postanowień Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta W. z dnia 30 stycznia 2002 r., prowadzi do wniosku, że przyjęte rozwiązanie planistyczne jest zgodne z zapisami Studium. W szczególności brak sprzeczności pomiędzy zapisem planu, a treścią pkt 5.2.1.2. studium, zgodnie z którym przy uzupełnianiu zabudowy należy zachować linie zabudowy, a wysokość budynków ograniczyć do najwyższych występujących na obszarze poddanym rehabilitacji. Sprzeczność taką zarzuca Prokurator w treści skargi. Zapis Studium dotyczy jednak utrzymania zasobów budowlanych całego W., w szczególności obszarów już zabudowanych, poddawanych rehabilitacji poprzez wymianę lub uzupełnienie istniejącej zabudowy. Natomiast teren objęty planem jest terenem niezabudowanym, który przed uchwaleniem planu stanowił teren rolniczy. Istniejąca zabudowa powstała jedynie na kilku z kilkudziesięciu wydzielonych na tym terenie działek. W świetle powyższego Sąd nie podzielił podniesionych w skardze zarzutów naruszenia art. 64 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 140 k.c. W ocenie Sądu w rozpatrywanym przypadku organ Gminy wykazał, iż naruszenie interesu prawnego skarżącej było usprawiedliwione interesem publicznym.

Następny zarzut dotyczy lokalizacji, wbrew woli skarżącego przyszłych dróg wewnętrznych oznaczonych symbolami: (...) i nast. oraz drogi gminnej dojazdowej oznaczonej symbolem (...), na stanowiących jego własność działkach.

W punkcie 11 kwestionowanej uchwały, zatytułowanym "Zasady dotyczące systemów komunikacji i infrastruktury technicznej" organ uchwałodawczy gminy zawarł regulacje określające przebieg dróg (...) i nast. wskazując równocześnie, że jakkolwiek zmiana zagospodarowania terenu działek położonych na terenie musi być poprzedzona wydzieleniem drogi wewnętrznej nr (...).

Rada gminy w planie miejscowym winna obowiązkowo określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, czyli m.in. przebieg nowych dróg oraz sieci infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej (art. 15 ust. 2 pkt 10 U.p.z.p.). Uchwalając plan miejscowy rada jest zatem uprawniona do tego, aby zdecydować o przeznaczeniu określonych terenów pod budowę dróg. Dotyczy to jednak jedynie wydzielania gruntów pod drogi publiczne, co na podstawie przepisu art. 6 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651) stanowi cel publiczny w rozumieniu tej ustawy. Nie dotyczy to natomiast dróg wewnętrznych. Gmina nie ma podstaw do wykonywania uprawnień właścicielskich innych osób, w tym do urządzania sieci dróg wewnętrznych na nieruchomościach stanowiących własność prywatnych właścicieli bez ich

zgody.

Analiza postanowień Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta W. z dnia 30 stycznia 2002 r., zwłaszcza tych dotyczących kierunków rozwoju komunikacji drogowej, prowadzi do wniosku, że koncepcja znajdująca się w poprzedzającym studium planie miejscowym, nie rozwiązuje podstawowych problemów komunikacyjnych związanych z niezależnym dojazdem do poszczególnych skupisk zabudowy z terenów położonych na południu. Ogólnie studium podkreśla i częściowo opisuje niekorzystny układ dróg w gminie nie wyznaczając jednakże żadnych kierunków i warunków urządzania dróg wewnętrznych. W szczególności Studium nie określa przebiegu dróg wewnętrznych, na co wskazywał pełnomocnik skarżącego A. P. Wskazane przez niego na rozprawie linie są wynikającymi z podkładu geodezyjnego Studium granicami znajdujących się na tym terenie działek.

Reasumując, Sąd stwierdził, że Rada Gminy przekroczyła granice władztwa planistycznego wyznaczając przebieg dróg (...) na działkach nr (...) i nast. wskazując równocześnie, że jakakolwiek zmiana zagospodarowania terenu działek położonych na terenie musi być poprzedzona wydzieleniem drogi wewnętrznej nr (...).

Następnym kwestionowanym zapisem planu jest ustalenie przebiegu drogi publicznej (...) przez należące do skarżącego działki (...) i (...) w ten sposób, że działki te zostały pozbawione możliwości zabudowy poprzez zmniejszenie ich wielkości.

W tym miejscu należy przytoczyć w pełni aktualną tezę uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z 18 listopada 1993 r. (III ARN 49/93, OSN 1994/9/181): "W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznej i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi i udowodnić, że jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) określonego przez konstytucję RP prawa własności".

Przenosząc powyższe rozważania ogólne na grunt rozpoznawanej sprawy wskazać należy, że Rada Miasta W. nie wykazała, aby istniał jakiś interes publiczny na tyle ważny, aby ograniczyć prawo własności skarżącego do przedmiotowych działek. W szczególności nie jest uzasadnione poprowadzenie przedmiotowej drogi w stosunku do naturalnego obniżenia terenu.

Stanowisko Rady nie wskazuje, jakie z argumenty przemawiają za lokalizacją przedmiotowej drogi na działkach skarżącego - funkcjonalne, gospodarcze, czy estetyczne. Rada nie wykazała także, że któryś z tych aspektów ładu przestrzennego jest tyle ważny, aby ograniczyć prawo własności skarżącego do przedmiotowych działek.

Końcowo podkreślić należy, że władztwo planistyczne może ono prowadzić do naruszenia prawa własności, ale przy zachowaniu przez gminę zasady proporcjonalności w ważeniu interesów poszczególnych podmiotów oraz interesu publicznego, (wyrok NSA z dnia 6

listopada 2009 r. sygn. akt II OSK 1238/09, dostępny na stronie internetowej NSA).

W granicach rozpoznawanej sprawy ocenie podlegała także część uchwały Rada Miejska we W. z dnia 24 lutego 2010 r., nr (...), dotyczącą nieuwzględnienia uwag do projektu planu.

Skarżący kwestionował podjęcie tej uchwały bez uzasadnienia.

W przekonaniu Sądu nie jest usprawiedliwiony zarzut naruszenia przepisów procedury planistycznej w związku z nierozstrzygnięciem przez Radę uwag do projektu planu. Zgodnie z art. 20 ust. 1 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uchwalenie planu miejscowego ma nastąpić jednocześnie z rozstrzygnięciem o sposobie uwzględnienia uwag do planu. Ustawa nie określa formy w jakiej rada rozstrzyga uwagi ani nie określa kolejności czynności, to na podstawie wykładni funkcjonalnej i systemowej tego przepisu należy uznać, że rozpatrzenie uwag powinno być czynnością odrębną od uchwalenia planu. Wówczas akt zawierający rozstrzygnięcie w sprawie uwag może stanowić załącznik do uchwały w sprawie planu. W ten sposób uchwała zawierająca rozstrzygnięcie w sprawie uwag będzie stanowiła zgodny z przepisami prawa załącznik do uchwały w sprawie planu.

W rozpoznawanej sprawie Sąd ocenił, że rozstrzygnięcie uwag zostało przeprowadzone prawidłowo. Z treści załącznika nr 2 do spornej uchwały wynika, jakie stanowisko zajęła Rada odnośnie indywidualnie rozpatrzonych uwag.

Z powyższych przyczyn Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego w części dotyczącej przeznaczenia obszaru oznaczonego (...) na teren zabudowy produkcyjnej, oraz planowanej drogi na działce nr (...).

Rada Miasta W. zobowiązana będzie do ponowienia procedury planistycznej, w trakcie której konieczne będzie szczegółowe rozważenie zgodności kwestionowanych zapisów ze Studium, a także przeprowadzenie rozważań dotyczących powodów ograniczenia interesu prawnego skarżącego co do planowanego przebiegu dróg wewnętrznych i drogi publicznej (...).

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a.