



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 kwietnia 2017 r.

Poz. 3163

WYROK NR II SA/PO 1164/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 15 stycznia 2015 r.

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Na podstawie

Sygn. akt II SA/Po 1164/14

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 stycznia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Elwira Brychcy

Sędziowie Sędzia WSA Jakub Zieliński

Sędzia WSA Tomasz Świstak (spr.)

Protokolant St. sekretarz sąd. Monika Pancewicz

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 stycznia 2015 r.

sprawy ze skargi Teresy Cybal i Andrzeja Cybala

na uchwałę Rady Miejskiej w Mosinie

z dnia 28 listopada 2013r. Nr LII/355/13

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

I. stwierdza nieważność:

- zaskarżonej uchwały oraz załącznika graficznego do niej w części dotyczącej terenu oznaczonego na rysunku planu symbolami KDX,

- § 18 ust. 3 pkt 8 lit. a tiret pierwsze zaskarżonej uchwały,

II. w pozostałym zakresie skargę oddala,

III. zasądza od Rady Miejskiej w Mosinie na rzecz skarżącej Teresy Cybal kwotę 300,- (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania,

IV. określa, że zaskarżona uchwała w części wskazanej w punkcie I sentencji nie może być wykonana.

Sygn. akt II SA/Po 1164/14

UZASADNIENIE

W dniu 28 listopada 2013 r. Rada Miejska w Mosinie podjęła uchwałę Nr LII/355/13 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla południowo-zachodnich terenów wsi Czapury (Dz. Urz. Wlkp. z 2014 r. poz. 388).

W dniu 21 lipca 2014 r. do Rady Miejskiej w Mosinie wpłynęło wezwanie Teresy Cybal i Andrzeja Cybala do usunięcia naruszenia prawa spowodowanego uchwaleniem wyżej opisanej uchwały. Zarzucono naruszenie art. 7 i 10 ustawy o drogach publicznych poprzez nieuprawnioną zmianę kategorii drogi publicznej gminnej (ul. Promowej) na ścieżkę pieszo-rowerową. Ponadto zarzucono, iż nowy plan miejscowy przewiduje wytyczenie nowej drogi wewnętrznej symbolu 12 KDW wbrew woli właścicieli gruntów na których ma przebiegać ta droga i w konsekwencji pozbawia dostępu komunikacyjnego do działki o nr geodezyjnym 37/1 należącej do Teresy Cybal i Andrzeja Cybala, co ogranicza możliwości inwestycyjne na tym gruncie. Zarzucono także naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego poprzez blokowanie dyskusji publicznej i sporządzanie niewiarygodnych protokołów z dyskusji oraz przeprowadzenia nieprawidłowego głosowania nad uwagami zgłoszonymi do tego planu.

W dniu 17 września 2014 r. do Rady Miejskiej w Mosinie wpłynęła, adresowana do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, skarga Teresy i Andrzeja Cybalów na uchwałę Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 28 listopada 2013 r. o nr II/355/13 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla południowo-zachodnich terenów wsi Czapury.

Skarżący wnieśli o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej:

- degradacji ul. Promowej na odcinku od przeprawy promowej w kierunku południowym do ścieżki pieszo-rowerowej KDX, co narusza art. 10 ustawy o drogach publicznych oraz art. 7 Konstytucji RP

- braku zapisu o czasowym dojeździe od ul. Promowej do działki 37/1 adekwatnego jak wyznaczono dla działek bezpośrednio sąsiadujących tj. dla działek 38/1 i 38/2, co narusza zasadę równości i proporcjonalności wg art. 31 ust. 3 i art. 32 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 1 ust. 2, art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,

- zapisu ustalającego powierzchnię działki budowlanej dla działki 37/1 nie mniejszą niż 680 m², co narusza zasadę równości z art. 32 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu skargi skarżący podnieśli, iż wyznaczenie terenu ścieżki pieszo-rowerowej KDX w miejsce dotychczasowej publicznej drogi gminnej (§ 6 pkt 7 uchwały Rady Miejskiej w Mosinie), narusza art. 10 ustawy o drogach publicznych, a ich jako właścicieli działki nr 37/1 pozbawia istniejącego dotąd bezpośredniego dostępu do drogi gminnej. Wskazano, iż ul. Promowa od 10 października 1986 r. była zaliczona do dróg publicznych gminnych w całej swojej długości, co potwierdzają różne pisma urzędowe i mapy. Zaznaczono, iż sporny odcinek ul. Promowej przebiega przez teren zabudowany i łączy dwie drogi publiczne, a więc zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 25 marca 1985 r. o drogach publicznych sam jest drogą publiczną. Podział na publiczny i niepubliczny odcinek ul. Promowej został dokonany sztucznie przez Burmistrza Gminy Mosina na wysokości przeprawy promowej i podział ten nie pokrywa się z podziałem geodezyjnym działek, a Burmistrz Gminy Mosina nie przedstawił żadnych dowodów na zróżnicowanie statusu drogi na wysokości przeprawy promowej. Zdaniem skarżących Burmistrz Gminy Mosina potwierdził nieprawdę o statusie części ul. Promowej, aby w planie miejscowym mógł znaleźć się zapis o przeznaczeniu terenu byłej drogi na ścieżkę KDX. Tymczasem zmiana kategorii drogi publicznej winna nastąpić w trybie art. 10 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z tym przepisem o pozbawieniu drogi dotychczasowej kategorii decyduje organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu. Pozbawienie dotychczasowej kategorii następuje poprzez zaliczenie do nowej kategorii lub wyłączenie z użytkowania i nie może być dokonane później niż do końca III kwartału danego roku z mocą od 1 stycznia roku następnego. W momencie uchwalania planu miejscowego ul. Promowa jako droga publiczna została pozbawiona kategorii drogi publicznej wbrew zapisom art. 10 ustawy o drogach publicznych.

Dalej skarżący podnieśli, iż w trakcie procedury uchwalania planu złożyli uwagi do planu dotyczące utworzenia ścieżki KDX z dotychczasowej publicznej drogi gminnej. Uwagi zostały odrzucone, a w planie zostało przyjęte rozwiązanie arbitralnie, wbrew większości mieszkańców ul. Promowej. Z żadnego dokumentu, w tym w szczególności z uzasadnienia uchwały nie wynika z jakich powodów Rada Miejska w Mosinie przyjęła jako rozwiązanie optymalne degradację istniejącej drogi gminnej do ścieżki pieszo-rowerowej i nową komunikację poprzez wyznaczenie nowej prywatnej drogi wewnętrznej 12KDW. Brak takiego uzasadnienia jest istotnym uchybieniem, ponieważ władztwo planistyczne gminy nie ma charakteru absolutnego i nie może być realizowane dowolnie.

W dalszej kolejności wskazano, iż plan miejscowy zamienił istniejącą od 100 lat drogę publiczną na ścieżkę pieszo-rowerową KDX, a obsługę komunikacyjną przewiduje poprzez wytyczenie nowej prywatnej drogi wewnętrznej 12KDW. Tymczasem żaden z właścicieli gruntów przez które ma przebiegać ta droga wewnętrzna (działki o nr 38/2 i 40) nie jest zainteresowany jej wydzieleniem, co potwierdzili w uwagach zgłaszanych trakcie pierwszego i drugiego wyłożenia projektu planu. W konsekwencji, skarżących pozbawiono dojazdu do należącej do ich działki 37/1.

Skarżący zarzucili, iż w planie miejscowym brak jest zapisu zapewniającego komunikację z ul. Promowej dla działki 37/1, adekwatnej do wyznaczonej komunikacji dla działki 38/1 lub 38/2 i wnieśli o uzupełnienie tych zapisów poprzez dodanie dojazdu dla nowo wydzielonej działki z działki 37/1 z terenu ścieżki pieszo-rowerowej KDX. Podnieśli, iż plan miejscowy przewiduje komunikację dla działek sąsiadujących bezpośrednio z działką 37/1 tj. dla działek 38/1 i 38/2 poprzez ścieżkę pieszo-rowerową KDX, natomiast takiej możliwości nie przewiduje dla nowo wydzielonej działki z podziału działki 37//1. Obsługa komunikacyjna dla działki 38/1 jest ustalona na czas nieoznaczony, natomiast dla działki 38/2 na czas do wydzielenia wewnętrznej drogi 12KDW. Uchwalony plan nie przewiduje takiego rozwiązania dla należącej do skarżących działki, co stawia ich w sytuacji gorszej niż właściciele działek sąsiednich i stanowi naruszenie ich interesu prawnego poprzez kontynuację niekonstytucyjnego traktowania obywateli.

W dalszej kolejności skarżący zakwestionowali zapis § 18 ust. 3 pkt 8 planu miejscowego ustalający powierzchnię działki budowlanej dla działki 37/1 nie mniejszą niż 680 m². Zaznaczono, iż w planie miejscowym przewidziano dla terenów 8MN i 10MN powierzchnie działek nie mniejsze niż 650 m², za wyjątkiem działki 37/1, na której dopuszcza się powierzchnię działki budowlanej nie mniejszą niż 680 m² w terenie 10MN. Jest to jedyny wyjątek w tym obszarze wyznaczenia powierzchni większej od ustalonej zasady tj. 650 m². Według skarżących ustalenie takiego parametru dla działki 37/1 jest tym bardziej naruszające konstytucyjną zasadę równości, że w bezpośrednim sąsiedztwie dla działki 39 ustalono powierzchnię działki nie mniejszą niż 580 m², a powierzchnia tej działki w obecnym stanie jest mniej zabudowana niż działka 37/1. Skarżący wnieśli o dokonanie w planie miejscowym zapisu dopuszczającego powierzchnię działki budowlanej nie mniej niż 600 m².

Ponadto zdaniem Teresy i Andrzeja Cybalów w trakcie procedury planistycznej doszło do istotnych naruszeń m.in. poprzez blokowanie dyskusji publicznych, zastraszanie i nierzetelne protokoły. Zarzucono, iż organ nie uwzględnił wniesionych przez nich uwag do projektu planu, a zamiast tego próbowano ich zastraszyć. Urzędnicy zamiast blokować dyskusję publiczną i sporządzać nierzetelne protokoły mieli obowiązek wyjaśnić zainteresowanym, czy degradację drogi publicznej do ścieżki pieszo-rowerowej nakazują przepisy prawa, czy jest to wybór dokonany przez Burmistrza, zwłaszcza, że nie uwzględniono propozycji osób zainteresowanych i nie wyrażono zgody na poszerzenie istniejącej drogi gminnej.

Zarzucono nadto wadliwy sposób głosowania nad uwagami wniesionymi do projektu planu bowiem radni Rady Miejskiej w Mosinie głosowali o sposobie rozpatrzenia wniesionych uwag według podmiotu składającego uwagi, a nie według przedmiotu uwagi. Radni decydowali o rozstrzygnięciu wszystkich uwag za jednym razem, zamiast rozstrzygać o przyjęciu lub odrzuceniu każdej uwagi oddzielnie, co mogło mieć wpływ na wynik głosowania.

Odpowiadając na skargę pełnomocnik Rady Miejskiej w Mosinie wniósł o jej oddalenie. Odnosząc się do zarzutów skargi organ wyjaśnił, iż odwoływanie się w skardze dotyczącej aktu normatywnego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego do przeprowadzonych wcześniej postępowań administracyjnych o ustalenie warunków zabudowy, nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia ze względu na całkowicie różny tryb zaskarżenia tych aktów i organów do których się je wnosi.

Dalej wyjaśniono, iż działka skarżących o nr ewid. 37/1 posiada dostęp do drogi publicznej, ale nie od strony drogi oznaczonej symbolem KDX (ścieżki pieszo - rowerowej), ale od strony drogi publicznej, tj.

ulicy Poznańskiej, oznaczonej na rysunku planu symbolem KD-G. Niemniej z uwagi na istniejącą na tej działce zabudowę i plan podziału tej działki, zamysłem skarżących jest aby przy lokalizowaniu drugiego budynku mieszkalnego na działce i tym samym umożliwieniu jej późniejszego wtórnego podziału wykorzystać drogę gminną, oznaczoną na rysunku planu symbolem KDX. Stąd też bierze się spór skarżących z organami gminy. Zdaniem organu odcinek ul. Promowej,znaczony symbolem KDX jest drogą gminną (użytek gruntowy), który nigdy nie został zaliczony do kategorii dróg publicznych - był i jest drogą wewnętrzną. W tej sytuacji nie może być mowy o „degradacji” tej drogi. Poprzez nadanie w planie miejscowym drodze kategorii (jako przeznaczenie terenu) można umożliwić zaliczenie tej drogi do danej kategorii dróg w trybie art. 7 i art. 10 ustawy o drogach publicznych.

Dalej organ zauważył, iż gdyby sporny odcinek ul. Promowej, oznaczony symbolem KDX był drogą publiczną, skarżący mogliby podzielić należącą do nich działkę 37/1 obręb Czapury zgodnie z własnymi oczekiwaniami, a Gmina Mosina byłaby zobowiązana zapewnić im obsługę komunikacyjną tj. urządzić drogę. Innymi słowy Gmina Mosina jako wspólnota mieszkańców byłaby zobowiązana wydać środki publiczne na budowę drogi położonej na skarpie rzeki Warty i w terenie potencjalnie zagrożonym osuwaniem się mas ziemnych, aby umożliwić podział działki i budowę nowego budynku osobie prywatnej.

Podkreślono, iż żaden z dokumentów znajdujących się w Urzędzie Miejskim w Mosinie nie wskazuje na zaliczenie odcinka ul. Promowej, oznaczonego na rysunku planu symbolem KDX do kategorii dróg publicznych. Oznacza to tym samym, że droga oznaczona symbolem KDX na rysunku planu jest niewątpliwie drogą gminną, ale nie publiczną tylko wewnętrzną. Wskazuje na to m.in. sposób ustalenia numeracji nieruchomości położonych przy ul. Promowej od jej włączenia się w ul. Poznańską.

Organ podkreślił także, iż uchwała w sprawie planu miejscowego nie jest tożsama z uchwałą w sprawie zaliczenia danej drogi do kategorii dróg publicznych. Są to całkowicie odrębne uchwały. Uchwała w sprawie planu miejscowego dotyczy przeznaczenia terenu oraz sposobu zagospodarowania i zabudowy, czyli wskazuje pod względem planistycznym (jako przeznaczenie) kategorię drogi, aby umożliwić jej wydzielenie i urządzenie i w konsekwencji zaliczenie jej do danej kategorii dróg albo poprzez uchwałę właściwego organu jeżeli dotyczy to dróg publicznych albo automatycznie jeżeli dotyczy to dróg wewnętrznych. Uchwała w sprawie zaliczenia danej drogi do kategorii dróg publicznych jest zatem wtórna w stosunku do uchwały w sprawie planu miejscowego.

W dalszej kolejności pełnomocnik organu wskazał, iż z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej planu stanowiącej treść uchwały oraz części graficznej (rysunek planu) i wymaganych rozstrzygnięć (rozstrzygnięcie co do listy nieuwzględnionych uwag złożonych do projektu planu miejscowego, rozstrzygnięcie o sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz zasadach ich finansowania zgodnie z przepisami o finansach publicznych), stanowiących załączniki do uchwały. Zaskarżona uchwała wszystkie te elementy zawiera. W załączniku nr 2 do zaskarżonej uchwały tj. rozstrzygnięciu Rady Miejskiej w Mosinie o sposobie rozparzenia uwag wniesionych do projektu przedmiotowego planu miejscowego omówione zostały wszystkie nieuwzględnione uwagi, które wpłynęły do Urzędu Miejskiego w Mosinie podczas dwukrotnego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, a także przyczyny ich nieuwzględnienia. Stąd też z analizy załącznika numer 2 do zaskarżonej uchwały można wywieść jakie ustalenia projektu planu wzbudzały największe kontrowersje wśród składających uwagi oraz wyjaśnienie dlaczego przyjęte przez składających uwagi nie zostały uwzględnione. Wskazano także, iż projekt planu miejscowego posiadał uzasadnienie.

Następnie wskazano, iż zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się przeznaczenie terenu, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa ich sposób zagospodarowania i zabudowy. W art. 15 ust. 2 tej ustawy określony został zakres przedmiotowy konieczny do uregulowania w planie miejscowym obejmujący między innymi:

- granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych;
- zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Na tej podstawie ustalony został układ dróg publicznych (przewidzianych do objęcia odrębną uchwałą w sprawie zaliczenia do kategorii dróg publicznych) oraz wewnętrznych. Według organu przy analizie możliwości podziału i zabudowy działki skarżących wzięto pod uwagę usytuowanie na terenie zagrożonym osuwaniem się mas ziemnych oraz parametry ścieżki oznaczonej na rysunku symbolem KDX w kontekście nie tylko kosztów jej poszerzenia (wykupu nieruchomości pod poszerzenie) ale także zabezpieczenia skarpy wzdłuż której ta droga przebiega w kontekście zapewnienia bezpiecznego dojazdu do planowanej zabudowy mieszkaniowej na tym obszarze. Stwierdzono, że całościowe poszerzenie drogi oznaczonej symbolem KDX, aż do drogi 1KD-D wiązałoby się z wyburzeniem budynku zlokalizowanego na działce o nr ewid. 38/1 obręb Czapury. Przyjęcie natomiast rozwiązania, że poszerza się ścieżkę KDX do tej działki, na tej wysokości pozostawia przewężenie lub też poszerza się ścieżkę KDX z zastosowaniem placu do zawracania na wysokości działki skarżących byłoby rozwiązaniem bardzo ułomnym. Z tych względów wyznaczona została droga 2KD-D.

Wyjaśniono, iż odcinek ścieżki KDX ma ponad 300 m, co daje szacunkowy koszt budowy samego muru oporowego przekraczający kwotę 4 000 000 złotych. Wskazany szacunkowy koszt nie obejmuje kosztów podziału geodezyjnych związanych z wydzieleniem ewentualnej drogi, odszkodowań za wykup gruntów pod poszerzenie i wyburzenie budynku na działce o nr ewid. 38/1 obręb Czapury oraz budowy samej drogi wzdłuż muru oporowego. Dla porównania budżet na inwestycje drogowe w Gminie Mosina w 2014 r. wynosi około 14 000 000 zł, a na wszystkie inwestycje około 23 000 000 zł. Z powyższego wynika, że koszt wykupu i urządzenia drogi 2KD-D będzie o wiele niższy (co najmniej o koszt budowy muru oporowego) i tym samym bardziej realny. Wyznaczenie jednocześnie drogi 12KDW jako drogi wewnętrznej wynika z faktu, że nie stanowi ona elementu głównego układu komunikacyjnego wsi i służy tylko i wyłącznie do podziału i zapewnienia obsługi komunikacyjnej działek położonych na terenie 9MN i 10MN. Wytyczenie drogi 12KDW niewątpliwie zależy od wspólnej zgody i decyzji właścicieli nieruchomości przez które przebiega.

Dalej wyjaśniono, iż zupełnie odmienna jest sytuacja w zakresie obsługi komunikacyjnej działek o nr ewid. 38/1 i 38/2 obręb Czapury, niż działki skarżących. Działki nr ewid. 38/1 i 38/2 są działkami zabudowanymi, których nie będzie można już wtórnie podzielić. Działki te mają obecnie już istniejącą obsługę komunikacyjną z terenu ścieżki KDX. Występują tutaj zatem odrębne uwarunkowania. Z jednej strony istniejąca obsługa komunikacyjna do istniejących wydzielonych i zabudowanych działek budowlanych o nr ewid. 38/1 i 38/2, z drugiej planowany podział działki skarżących celem zabudowy i konieczność zapewnienia dla nowych działek obsługi komunikacyjnej. Organ zwrócił uwagę, że w świetle § 18 ust. 3 pkt 11 lit b. zaskarżonej uchwały obsługa istniejącej zabudowy na działce o nr ewid. 38/1 ma być zapewniona od strony połączenia między drogami 1KD-D i 2KD-D, tj. od strony północnej, a nie tak jak wnioskuje skarżący od strony południowej co wiązałoby się z budową muru oporowego o długości ponad 300 m. Odnosząc się do działki o nr ewid. 38/2 obręb Czapury organ wyjaśnił, że jej docelowa obsługa poprzez działkę o nr ewid. 12KDW zapewni lepszą obsługę komunikacyjną od istniejącego tzw. „sięgacza” o szerokości niespełniającej wymagań § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Stąd też, zdaniem organu wynika, że nie może być tutaj mowy o nierównym traktowaniu w sytuacji gdy działka skarżących ma dostęp do drogi publicznej tj. ulicy Poznańskiej (KD-G), a obsługa komunikacyjna ścieżką KDX ma służyć wydzieleniu działki budowlanej i budowie na niej budynku.

Według pełnomocnika organu rozwiązanie przyjęte w zaskarżanym planie miejscowym poprzez ustanowienie drogi 2KD-D oraz drogi 12KDW umożliwia wydzielenie skarżącym trzech działek budowlanych, czyli o jedną więcej niż sami planowali. Na terenie oznaczonym symbolem 9MN skarżący mogą wydzielić jedną działkę, która usytuowana będzie między drogą 12KDW i ścieżką KDX. Ponadto organ wykazał, iż z części działki położonej między ul. Poznańską a drogą wewnętrzną 12KDW skarżący mogą dodatkowo wydzielić działkę o powierzchni 734 m² obsługiwaną z drogi 12KDW oraz działkę o powierzchni 650 m² obejmującą istniejące budynki i obsługiwaną z ul. Poznańskiej (KD-G).

Odnosząc się do podnoszonej przez skarżących minimalnej powierzchni działki nr ewid. 39 zauważono że jest to działka węższa i o mniejszej powierzchni (0,1255 ha). Biorąc pod uwagę konieczność wydzielenia z działki o nr ewid. 39 obręb Czapury również drogi 12KDW, pozostała powierzchnia umożliwia wydzielenie w sumie tylko 2 działek budowlanych, analogicznie jak u skarżących, jednej obsługiwaną z ul. Poznańskiej (KD-G) oraz drugiej obsługiwaną z drogi 12KDW. Innymi słowy w ramach tej samej jednostki 10MN zarówno Skarżący jak i właściciel działki o nr ewid. 39 obręb Czapury mają możliwość wydzielenia takiej samej liczby działek budowlanych. W przypadku działki o nr ewid. 39 obręb Czapury przy ustalaniu

minimalnej powierzchni działki budowlanej wynoszącej 580 m² uwzględniono fakt lokalizacji budynku mieszkalnego na tej działce w większej odległości od ul. Poznańskiej (KD-G) niż ma to miejsce na działce skarżących i konieczności uwzględniania przy sytuowaniu granicy pomiędzy nowymi działkami odległości od otworów okiennych i drzwiowych znajdujących się w istniejącym na tej działce budynku mieszkalnych.

Odnosząc się do dalszych zarzutów dotyczących nieprawidłowości w prowadzeniu dyskusji na wyłożonym projekcie planu miejscowego zauważono, iż dyskusja publiczna nie jest posiedzeniem kolegialnych organów władzy publicznej pochodzącej z powszechnych wyborów. Skarżący zostali o tym fakcie poinformowani w kontekście rejestracji dźwięku lub obrazu w świetle art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, ochrony prawnej wizerunku i danych o osobie prywatnej w myśl art. 23 i 24 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks cywilny oraz przetwarzania danych osobowych, w kontekście art. 7 pkt oraz art. 23 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych.

Jako chybiony uznano także zarzut dotyczący sposobu głosowania przez Radę Miejską w Mosinie listy nieuwzględnionych uwag. W myśl ustaleń ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym najistotniejsze jest, aby wszystkie uwagi nieuwzględnione przez Burmistrza Gminy Mosina przekazane zostały do Rady Miejskiej w Mosinie celem weryfikacji. Przesłanka ta została spełniona. Ponadto skoro w trakcie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu kilkadziesiąt osób w jednym piśmie złożyło uwagi do projektu planu miejscowego to należy uznać, że jest to ich wspólna uwaga (pismo), dotycząca różnych aspektów planu. Przyjęcie rozwiązania zaproponowanego przez skarżących doprowadziłoby do sytuacji, że jedna uwaga (pismo) bądź też jeden z aspektów, jeżeli uwaga składała się z kilku, głosowane byłoby tyle razy ile osób ją podpisało. Rozwiązanie takie nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. Żaden przepis prawa nie nakazuje głosowania uwag pojedynczo i tym samym nie zabrania głosowanie ich blokami. Możliwe jest również przyjęcie rozwiązania głosowania listy nieuwzględnionych uwag w całości, bez osobnego głosowania poszczególnych uwag.

Pismem z dnia 9 grudnia 2014 r. skarżący zakwestionowali wyjaśnienia organu dotyczące charakteru ul. Promowej oznaczonej w zaskarżonym planie miejscowym symbolem KDX. Zaznaczyli, iż Burmistrz Mosiny przy okazji postępowania w sprawie warunków zabudowy kilkakrotnie zmieniał stanowisko co do charakteru tego odcinka ulicy Promowej. Ponadto wyjaśnienia organu dotyczące przebiegu numeracji nieruchomości przy ul. Promowej są wewnętrznie sprzeczne na co wskazuje numeracja działki nr 38/1

Zdaniem skarżących nieprzekonujące są argumenty dotyczące konieczności budowy muru oporowego od strony rzeki Warty skoro dojazd ul. Promową do działek 38/1 i 38/2 nie spowodował dotąd konieczności budowy muru oporowego.

W piśmie z dnia 18 grudnia 2014 r. pełnomocnik organu odnosząc się do kwestii numeracji porządkowej nieruchomości podkreślił, że wszystkie działki położone na południe od działki skarżących tj. w kierunku wsi Wiórek posiadają zarówno dostęp do drogi publicznej jak i adres od strony ul. Poznańskiej (KD-G). Żadna z tych działek nie posiada adresu od strony ul. Promowej (ścieżka KDX). Budynek na działce o nr ewid. 38/1 obręb Czapury (9MN) ma nadany adres ul. Promowa 25, natomiast ostatni nadany adres tj. Promowa 26 dotyczy zabudowy na działce 25/2 obręb Czapury (7MN).

Ponownie podkreślono, iż zabudowa na działkach o nr ewid. 38/1 i 38/2 obręb Czapury jest zabudową istniejącą. Plan miejscowy jako akt prawa miejscowego posiada nie tylko funkcję ustalającą ale także regulującą. Oznacza to, że funkcją planu miejscowego jest rozwiązywanie problemów przestrzennych, a nie ich pogłębianie. Ustanowienie zamiast ścieżki KDX drogi publicznej wiązałoby się nie tylko z jej poszerzeniem kosztem sąsiednich działek, wyburzeniem budynku, czy zabezpieczeniem skarpy i wybudowaniem muru oporowego, ale także koniecznością prowadzenia w tej drodze sieci infrastruktury technicznej. W tej sytuacji trzeba mieć na uwadze, że jakiegokolwiek prace budowlane w obrębie ścieżki KDX związane z wykonywaniem wykopów pod obiekty infrastruktury technicznej mogą negatywnie wpływać na stabilność skarpy. Tym samym przy przyjęciu, że obsługa komunikacyjna terenów 9MN miałaby się odbywać od strony ścieżki KDX istniałoby ryzyko utraty przez skarpy stabilności w związku z realizacją w tej ścieżce sieci infrastruktury technicznej. Dlatego też organy przyjęły w Planie miejscowym rozwiązanie zakładające, iż jeżeli ma nastąpić urbanizacja terenu 9MN to trzeba zapobiec ewentualnemu ryzyku pozbawienia działek budowlanych dostępu do drogi publicznej i infrastruktury i wyznaczyć drogę wewnętrzną 12KDW.

Pismem z dnia 15 stycznia 2015 r. Prokurator Prokuratury Rejonowej w Śremie poinformował, iż w całości popiera wnioski jak i tezy zawarte w uzasadnieniu przedmiotowej skargi. Zdaniem Prokuratora

zostały spełnione wszelkie przesłanki formalne do wniesienia skargi, a zaskarżona uchwała narusza interes prawny skarżących. Prokurator podzielił zarzut, iż uchwalony plan miejscowy narusza art. 10 ustawy o drogach publicznych w zakresie, w jakim pozbawia część ul. Promowej kategorii drogi publicznej.

Skarżąca Teresa Cybal na rozprawie w dniu 15 stycznia 2015 r. podniosła zarzut naruszenia przez Radę Miejską w Mosinie w § 15 zaskarżonego planu art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, zważył co następuje.

Stosownie do art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm., dalej p.p.s.a.) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Przedmiotem tej kontroli odnośnie aktów prawa miejscowego jest zbadanie, czy organy stanowiące, w toku ich podejmowania nie naruszyły prawa w sposób uzasadniający stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Kontroli tej sąd dokonuje według stanu prawnego istniejącego w dniu podjęcia zaskarżonego aktu prawa miejscowego.

Sądowa kontrola legalności działania organów administracji publicznej sprawowana jest w granicach sprawy, ale rozstrzygając o zasadności skargi sąd nie jest związany jej zarzutami, wnioskami oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Oznacza to obowiązek wzięcia pod uwagę wszelkich naruszeń prawa, a także wszystkich przepisów, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i zarzutów podniesionych w skardze.

Rozpoznając sprawę w tak określonej kognicji, Sąd stwierdził, że skarga zasługuje na uwzględnienie jedynie w części.

Oceniając formalną dopuszczalność skargi wskazać należy, iż uchwała została zaskarżona w terminie przewidzianym w art. 53 § 2 p.p.s.a. Z akt wynika, że wezwanie do usunięcia naruszenia prawa sporządzone przez Teresę Cybal i Andrzeja Cybala zostało wniesione w dniu 21 lipca 2014 r. Na powyższe wezwanie skarżący nie otrzymali odpowiedzi, zaś datowana na 4 września 2014 r. skarga została wniesiona w dniu 17 września 2014 r., co przesądza o tym, iż zachowany został termin określony w art. 53 § 2 p.p.s.a., to jest termin sześćdziesięciodniowy od skierowania do Rady Miejskiej w Mosinie wezwanie do usunięcia naruszenia prawa.

Dalej wskazać należy, iż zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2001 r. nr 142 poz. 1591 z późn. zm. dalej u.s.g.) każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć taka uchwałę.

Skarżący posiadają legitymację skargową, bowiem zaskarżona uchwała narusza ich interesy prawne. Są on bowiem właścicielami działki nr 37/1 położonej na obszarze objętym zaskarżonym planem.

Skoro zaś w niniejszej sprawie Teresie i Andrzejowi Cybalom przysługuje prawo własności nieruchomości położonej na obszarze objętym kwestionowanym planem i ustalenia tego planu określają w sposób wiążący przeznaczenie tej nieruchomości, a w konsekwencji m.in. utratę, względnie ograniczenie prawa do określonych sposobów jej zagospodarowania i zabudowy, to samo to wystarczy do uznania, że interes prawny skarżącego został naruszony. Źródłem interesu prawnego lub uprawnienia, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. jest bowiem norma prawa materialnego, zaś interes prawny niekoniecznie musi mieć podstawę w przepisach materialnych prawa administracyjnego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2010r., w sprawie o sygn. akt II OSK 1981/09, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie internetowej <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Jak wskazuje się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeżeli skarżący ma nieruchomości położone na obszarze objętym kwestionowanym planem i ustalenia tego planu dokonują zmian w przeznaczeniu tych nieruchomości to już to wystarczy do uznania, że interes prawny skarżącego został naruszony (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 listopada 2009 r., II OSK 1391/09,

z dnia 19 listopada 2009 r., sygn. II OSK 12931/09, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W realiach niniejszej sprawy źródła interesu prawnego skarżących, który został naruszony zaskarżoną uchwałą, należy upatrywać w przepisach materialnego prawa cywilnego dotyczących prawa własności.

Podkreślić należy, iż z tego punktu widzenia nie jest istotny zakres naruszenia interesu prawnego i wymiernych efektów tego naruszenia. O naruszeniu interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rozstrzyga bowiem sama zmiana w sytuacji prawno-planistycznej nieruchomości skarżących. Zmiana takowa zaistniała zaś odnośnie wyznaczenia na nieruchomości skarżących terenów dróg wewnętrznych, określenia minimalnej wielkości wydzielanych działek budowlanych, ograniczenia zabudowy jedynie do domów jednorodzinnych wolnostojących i zmiany dostępności nieruchomości skarżących od strony ul. Promowej.

W świetle powyższych, niespornych pomiędzy stronami ustaleń, kluczową dla rozstrzygnięcia sprawy pozostaje kwestia czy niewątpliwe naruszenie interesu prawnego skarżących nastąpiło zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym, bowiem obowiązek uwzględnienia skargi powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego, tj. norm prawa materialnego. Należy podkreślić, że kontrola sądu w sprawach dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie może dotyczyć celowości, czy słuszności dokonywanych w planie rozstrzygnięć. Ogranicza się wyłącznie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

Wskazać w tym miejscu należy, iż stosownie do przepisu art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r., Nr 80 z poz. 717 z późniejszymi zmianami, dalej u.p.z.p.) naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powoduje nieważność uchwały rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w całości lub części.

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 u.p.z.p., 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 art. 16 ust. 1 u.p.z.p. oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tegoż artykułu rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. 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 (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2009, s. 254).

Reasumując powyższe rozważania stwierdzić trzeba, że art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustanowił dwie przesłanki oceny 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.

Z uwagi na treść art. 28 u.p.z.p. w myśl którego naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, Sąd w pierwszej kolejności ocenił tryb sporządzenia zaskarżonej uchwały.

Mając powyższe na uwadze należy wskazać, że zgodnie z art. 17 u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym w dacie przyjęcia zaskarżonej uchwały, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kolejno:

1) ogłasza w miejscowej prasie oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia,

2) zawiadamia na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu,

3) rozpatruje wnioski, o których mowa w pkt 1, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania,

4) sporządza projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, uwzględniając ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,

5) sporządza prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego z uwzględnieniem art. 36,

6) uzyskuje opinie o projekcie planu:

a) gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8 komisji urbanistyczno - architektonicznej,

b) wójtów, burmistrzów gmin albo prezydentów miast, graniczących z obszarem objętym planem, w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym,

7) uzgadnia projekt planu z:

a) wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych,

b) właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków,

c) organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych,

d) właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę,

e) właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa,

f) dyrektorem właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego, morskich portów i przystani,

g) właściwym organem nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych,

h) właściwym organem administracji geologicznej w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych,

i) ministrem właściwym do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej,

8) uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne,

9) wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień,

10) ogłasza w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami,

11) wyznacza w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 10, termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia planu,

12) rozpatruje uwagi, o których mowa w pkt 11, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania,

13) wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia,

14) przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 11.

Wszystkie wymagane prawem czynności zostały przez Burmistrza Mosiny zrealizowane, a działając z urzędu Sąd nie dopatrywał się na tym etapie procesu planistycznego uchybień proceduralnych, które skutkowałyby stwierdzeniem nieważności uchwały.

Dalej zauważyć należy, iż zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. rada gminy uchwała plan miejscowy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu.

W kwestionowanym przez skarżących zakresie zaskarżona uchwała jest zgodna z ustaleniami obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Mosina i jak wynika z jej uzasadnienia była pod tym kątem badana przez uczestniczące w procedurze planistycznej organy. Okoliczność ta nie była także kwestionowana stroną skarżącą.

Odnosząc się do podnoszonego w skardze zagadnienia rozpatrzenia uwag skarżących wskazać należy, iż z treści art. 20 ust. 1 u.p.z.p. wynika, iż rada nie może ograniczyć się do rozpatrzenia "listy uwag" nieuwzględnionych przez organ sporządzający projekt planu miejscowego, ale musi się zapoznać z ich treścią oraz rozpatrzyć odrębnie poszczególne uwagi. Nadto aby rozpatrzyć uwagi, czy zając stanowisko co do tego, że się je podziela (lub nie) należy najpierw je wnikliwie rozważyć, w tym w szczególności dokonać oceny czy doszło do naruszenia interesu prawnego lub prawa osoby wnoszącej uwagę, a czyniąc to rada gminy winna skonfrontować interes indywidualny z interesem przemawiającym za ustaleniami przyjętymi w projekcie planu i uwzględnić okoliczności, które w myśl art. 1 ust. 1 ustawy, w zagospodarowaniu przestrzennym się uwzględnia (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 337/10 i z dnia 8 czerwca 2010 r., sygn. II OSK 467/10, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Z tej też przyczyny nie sposób zaaprobować takiego rozstrzygnięcia przez radę w przedmiocie uwag nieuwzględnionych przez organ wykonawczy gminy, które ogranicza się do mechanicznego i pozbawionego własnej refleksji zaaprobowania stanowiska organu wykonawczego, który uprzednio danych uwag nie uwzględnił.

Inaczej rzecz ujmując ograniczenie się przez radę do podzielenia stanowiska wójta i zaaprobowanie zaproponowanego przez niego sposobu rozpatrzenia uwag, nie odpowiada wymogowi wnikliwego rozpatrzenia uwag. Skoro bowiem ustawodawca przewidział bezwzględnie wiążący organy gminy dwustopniowy tryb rozstrzygnięcia w przedmiocie uwag wniesionych do projektu miejscowego - najpierw przez organ sporządzający projekt planu (organ wykonawczy gminy) a następnie - w zakresie uwag nieuwzględnionych - przez organ stanowiący gminy, to ta dwustopniowość nie może mieć charakteru pozornego sprowadzającego radę gminy do roli "maszynki do głosowania".

Zauważyć w tym miejscu trzeba, iż rada gminy może zgodzić się z rozstrzygnięciem uwagi przez organ wykonawczy to znaczy może jej również nie uwzględnić, albo też może nie podzielić stanowiska tego organu i uwzględnić uwagę w całości lub w części.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy zauważyć należy, iż uchwalenie zaskarżonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Rada Miejsca w Mosinie poprzedziła ponownym rozpatrzeniem wszystkich uwag nieuwzględnionych przez Burmistrza Gminy Mosina.

Powyższe wynika wprost z protokołu sesji Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 28 listopada 2013 r., dowód z którego został przez Sąd przeprowadzony z urzędu na rozprawie w dniu 15 stycznia 2015 r.

W szczególności z protokołu tego wynika, iż Radzie Gminy przedstawione zostały wszystkie nieuwzględnione przez organ wykonawczy uwagi do projektu planu, każda z uwag była przez radę odrębnie głosowana, przy czym nad uwagami budzącymi największe wątpliwości radnych przeprowadzona została obszerna dyskusja dotycząca przede wszystkim kwestionowanego przez w ramach uwagi nr 4 oraz w ramach uwag nr 5, 6, 7 i 9 zgłoszonych przez skarżących samodzielnie oraz z innymi osobami, przeznaczenia terenu części ulicy Promowej pod ścieżkę pieszo-rowerową oznaczoną symbolem KDX. W toku tej dyskusji przedstawione zostały argumenty przemawiające za powyższym rozwiązaniem, w tym w szczególności wskazano, iż w ocenie organu stanowiącego gminy proponowane rozwiązanie jest optymalne z punktu widzenia bezpieczeństwa, jak i uzasadnione ekonomicznie, bowiem nowo projektowana

droga publiczna oznaczona symbolem 2KDD-D ma jedynie 180 metrów długości, zaś ciąg KDX około 350 metrów i jego doprowadzenie do minimalnych parametrów drogi publicznej oraz uzbrojenie w infrastrukturę techniczną wiąże się z większymi kosztami niż wytyczenie i urządzenie drogi 2KD-D. Podkreślić należy, iż w toku dyskusji przedstawione zostały także argumenty przeciwko przeznaczeniu terenu części ulicy Promowej pod ścieżkę pieszo-rowerową oznaczoną symbolem KDX, w tym wątpliwości natury prawnej dotyczące, aktualnego charakteru tej części ul. Promowej jako drogi publicznej oraz dopuszczalności zmiany w planie przeznaczenie terenu drogi publicznej na ścieżkę pieszo-rowerową bez uprzedniego przeprowadzenia procedury przewidzianej przepisami ustawy o drogach publicznych (k. 12 do 20 protokołu z sesji Rady Miejskiej w Mosinie). Jak wynika z protokołu sesji dyskutowane były także niektóre inne zgłoszone uwagi, zaś nad niektórymi rada głosowała nie przeprowadzając dyskusji. Okoliczność, iż nad niektórymi z uwag radni nie dyskutowali nie może być jednak oceniona jako naruszenie procedury planistycznej, albowiem w protokołu sesji Rady Miejskiej wynika wyraźnie, iż nie miała ona charakteru „maszynki do głosowania”, a brak dyskusji co niektórych uwag wynikał jedynie z faktu, iż nie budziły one wątpliwości radnych, którzy uznali je za dojrzałe do rozstrzygnięcia w oparciu o przedstawione im informacje.

Wskazać w tym miejscu trzeba, iż Rada Miejska w Mosinie zrezygnowała z podejmowania odrębnej uchwały o rozstrzygnięciu uwag, to jednak w ocenie sądu rada gminy nie ma obowiązku rozstrzygania o uwagach w odrębnej uchwale. Rada stosownie do wymogu zawartego w art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ma obowiązek jednocześnie z uchwalaniem planu rozstrzygnąć o sposobie rozpatrzenia uwag. Rozstrzygnięcie o uwagach, jako czynność rady gminy poprzedzająca uchwalenie planu, może przybrać formę odrębnej uchwały, ale może też być – jak miało to miejsce w niniejszej sprawie – jedynie czynnością odnotowaną w protokole sesji i przybrać formę załącznika do uchwały o uchwaleniu planu miejscowego. W niniejszej sprawie, jak wynika z protokołu sesji Rady Miejskiej w Mosinie uchwalenie planu poprzedzała czynność rozpatrzenia uwag.

Odnosząc się do zgłaszanych w skardze zarzutów naruszenia procedury planistycznej polegającego na wadliwym sposobie głosowania nad uwagami wniesionymi do projektu planu polegającym na głosowaniu uwag według podmiotu składającego uwagi, a nie według przedmiotu uwagi i braku rozstrzygnięcia o przyjęciu bądź odrzuceniu każdej uwagi oddzielnie wskazać zaś należy, iż stanowisko to nie jest w okolicznościach niniejszej sprawy uprawnione. Rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag miało bowiem charakter merytoryczny, a Rada Miejska w Mosinie oceniła zasadność wniesionych uwag i w kolejnych głosowaniach rozstrzygnęła co do sposobu ich rozpatrzenia.

Podkreślić trzeba, iż wszystkie uwagi zostały zaprezentowane radnym, a w trakcie ich prezentowania radni zadawali pytania na które odpowiedzi udzielali Zastępca Burmistrza, Zastępca Kierownika Referatu Planowania Przestrzennego i Budownictwa, radca prawny Urzędu Miasta oraz projektantka planu.

Po zaprezentowaniu każdej uwag radni poddali głosowaniu rozstrzygnięcie danej uwagi zaproponowane przez organ wykonawczy gminy. W dalszej kolejności radni przeprowadzili niezależnie od wniesionych uwag dyskusję co do zaproponowanej w projekcie planu wysokości renty planistycznej i po odrzuceniu wniosku o jej obniżenie uchwalili zaskarżoną uchwałę.

W załączniku do uchwały wymieniono każdą uwagę, jej przedmiot, rozstrzygnięcie Burmistrza i rozstrzygnięcie Rady. W świetle powyższego nie można uznać, że uwagi nie zostały prawidłowo rozpoznane, a Rada głosując w powyższy sposób naruszyła tryb uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z protokołu sesji wynika, iż radni dysponowali projektem uchwały wraz z uwagami, byli zapoznani z ich treścią i problematyką. W okolicznościach sprawy tj. mając na uwadze ilość uwag, ich treść i charakter Sąd nie znalazł podstaw do kwestionowania prawidłowości przyjętego przez Radę technicznego sposobu głosowania poprzez kolejne głosowanie poszczególnych zgłoszonych uwag, mimo, że częściowo dotyczyły one tych samych zagadnień. Czym innym bowiem jest techniczny sposób głosowania radnych, a czym innym merytoryczne rozpatrzenie uwag, które w kontrolowanej sprawie niewątpliwie zaistniało.

Reasumując wskazać należy, iż art. 20 ust. 1 u.p.z.p. wymaga merytorycznego rozpoznania uwag i ten wymóg został w rozpatrywanej sprawie spełniony.

Odnosząc się do pozostałych podnoszonych w skardze zarzutów o charakterze proceduralnym dotyczących blokowania dyskusji publicznych, zastraszania i rzekomo nierzetelnych protokołów zauważyć zaś należy, iż nie zostały one w należyty sposób uprawdopodobnione, a nadto nie wykazano by naruszenia

te miały charakter istotny, to jest by miały chociażby potencjalny wpływ na treść zaskarżonej uchwały. Zauważyć bowiem należy, iż jak wynika z przywołanego już powyżej protokołu z sesji Rady Miejskiej w Mosinie podnoszone przez skarżących w toku dyskusji publicznej, a rzekomo nie odnotowane argumenty przeciwko przyjętym w kontrolowanym planie miejscowym rozwiązaniom były znane radnym i przez nich dyskutowane.

Podkreślić przy tym należy, iż nie stanowi naruszenia procedury uchwalania planu miejscowego samo nie uwzględnienie przez organ wykonawczy, bądź stanowiący gminy uwag wniesionych przez skarżących do projektu planu, tym bardziej, że z protokołu sesji z dnia 28 listopada 2013 r. w sposób jasny i nie budzący jakichkolwiek wątpliwości odczytać można motywy przyjętych przez Radę Miejską rozwiązań, w tym dotyczących ustanowienia ścieżki pieszo-rowerowej. Odnosząc się do zarzutów skarżących wskazać należy, iż z protokołu tego w sposób jednoznaczny wynika, że rozwiązanie takowe nie było postrzegane przez organy uczestniczące w procedurze planistycznej jako obligatoryjne (narzucone przepisami wyższego rzędu), lecz jako uzasadnione przede wszystkim interesem ekonomicznym wspólnoty samorządowej.

Ustalenie, iż przy uchwalaniu zaskarżonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie doszło do istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów zobowiązywało Sąd do zbadania tejże uchwały pod kątem ewentualnego naruszenia przepisów prawa materialnego, w tym naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

Przed odniesieniem się do poszczególnych zarzutów skarżących wskazać w tym miejscu należy, iż zgodnie z art. 21 Konstytucji RP oraz art. 140 k.c. właściciel rzeczy korzysta z niej z wyłączeniem innych osób zgodnie z jej społeczno - gospodarczym przeznaczeniem i zasadami współżycia społecznego, z tym, że przy wykonywaniu własności jest ograniczony treścią przepisów szczególnych.

Powyższe oznacza, iż prawo własności nie jest prawem bezwzględnym i absolutnym. Doznaje ono bowiem w określonych sytuacjach ograniczeń. Dopuszcza je Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 stanowiąc, że własność może być ograniczona, przy czym tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności, tj. zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Takimi przepisami ustawowymi dającymi podstawę do ograniczenia prawa własności są m.in. regulacje zawarte w ustawie z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej u.p.z.p.) upoważniające gminy do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ust. 1).

Stosownie do art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. W kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, o których mowa w art. 7 ust.1 pkt 1 u.s.g.

Wyraźną wolą ustawodawcy było pozostawienie organom gminy uprawnienia do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego (aktów prawa miejscowego), przy jednoczesnym nałożeniu obowiązku przestrzegania reguł stanowienia prawa. Pamiętać należy, iż gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Stosownie bowiem do art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa.

Wyłączna kompetencja gminy do planowania miejscowego wyraża się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa i nie nadużywania tego władztwa.

Podkreślić należy, iż plan zagospodarowania przestrzennego może wkraczać w sferę wykonywania prawa własności (art. 140 k.c.). Plany ustalają możliwość (lub zakaz) prawa zabudowy danej nieruchomości, a przez to określają granice wykonywania przez jednostkę prawa własności. Jedynie w tak określonych granicach właściciel (użytkownik wieczysty) może korzystać z gruntu, rozporządzać nim i dokonywać jego zabudowy. Samodzielność gminy nie może jednak niweczyć praw jednostkowych (indywidualnych).

Z powyższego wynika, iż Rada Miejska w Mosinie w ramach przysługującego jej władztwa planistycznego co do zasady uprawniona była do rozstrzygnięcia w uchwalanym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego o przeznaczeniu poszczególnych objętych nim terenów, w tym także niezgodnie z oczekiwaniami właścicieli gruntów położonych na tych terenach, bądź z nimi sąsiadujących.

W ramach przysługującego jej władztwa planistycznego Rada Miejska uprawniona była w szczególności do określenia przeznaczenia danego terenu jako ścieżki pieszo-rowerowej i to niezależnie od tego jaki charakter obszar ten posiada aktualnie, w tym w szczególności czy posiada on aktualnie status drogi publicznej.

Obecny status ul. Promowej na spornym odcinku nie ma co za tym idzie kluczowego znaczenia dla oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w zakresie generalnej dopuszczalności ustanowienia na części ul. Promowej obszaru o przeznaczeniu określonym jako ścieżka pieszo-rowerowa.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego kształtuje bowiem na przyszłości stan prawny nieruchomości nim objętych i stanowi wyraz kształtowania przez gminę ładu przestrzennego na jej obszarze.

Takim elementem kształtowania ładu przestrzennego jest zaś niewątpliwie wytyczanie przebiegu dróg i innych szlaków komunikacyjnych.

Jak trafnie wskazano w odpowiedzi na skargę uchwała w sprawie planu miejscowego nie jest tożsama z uchwałą w sprawie zaliczenia danej drogi do kategorii dróg publicznych względnie pozbawienia jej takiego charakteru lub kategorii. Uchwała w sprawie planu miejscowego dotyczy bowiem przeznaczenia terenu oraz sposobu zagospodarowania i zabudowy, czyli wskazuje pod względem planistycznym (jako przeznaczenie) kategorię drogi, aby umożliwić jej wydzielenie i urządzenie i w konsekwencji zaliczenie jej do danej kategorii dróg albo poprzez uchwałę właściwego organu jeżeli dotyczy to dróg publicznych albo automatycznie jeżeli dotyczy to dróg wewnętrznych.

Inaczej rzecz ujmując nawet fakt, iż dana droga ma charakter drogi publicznej co do zasady nie pozbawia dysponującej władztwem planistycznym gminy prawa dla przyjęcia w planie miejscowym innego niż droga publiczna przeznaczenia danego terenu. Zmiana aktualnego przeznaczenia terenu jest bowiem normalnym następstwem przeprowadzenia procedury planistycznej przewidzianej w przepisach u.p.z.p.

Co za tym idzie za bezzasadny uznać należy zarzut naruszenia przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały art. 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 z późniejszymi zmianami), albowiem regulacja ta nie znajduje zastosowania na etapie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz dopiero na etapie podejmowania uchwały w sprawie zaliczenia danej drogi do odpowiedniej kategorii bądź pozbawienia drogi jej kategorii. Podjęcie uchwały o uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może wyprzedzać podjęcie odrębnej uchwały na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Ustalenie dotychczasowego charakteru ul. Promowej na jej spornym odcinku może mieć natomiast znaczenie dla oceny czy przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały nie doszło do przekroczenia przez gminę granic władztwa planistycznego poprzez naruszenie zasady proporcjonalności.

W ocenie Sądu stanowisko organu jakoby ul. Promowa na odcinku określonym w planie jako ścieżka pieszo-rowerowa nie stanowiła w momencie podejmowania zaskarżonej uchwały drogi publicznej musi budzić uzasadnione wątpliwości w świetle znajdujących się w aktach sprawy dokumentów przedłożonych przez skarżących oraz mapy katastralnej dostępnej na stronie Geoportal 2 (<http://mapy.geoportal.gov.pl/imap>).

Zauważyć bowiem należy, iż ul. Promowa obejmuje dwie działki gruntu oznaczone nr 31/1 - od ul. Poznańskiej oznaczonej na planie symbolem KD-G do wysokości boiska szkolnego (działka nr 49/4 - na rysunku planu nieco powyżej skrzyżowania drogi IKD-D z drogą 7KDW) oraz nr 31/2 - od boiska szkolnego, (działka nr 49/4, na rysunku planu nieco powyżej skrzyżowania drogi IKD-D z drogą 7KDW) do ul. Poznańskiej od strony miejscowości Wiórek.

W ewidencji gruntów i budynków obie działki to jest nr 31/1 i 31/2 oznaczone są jako użytek drogowy.

Zauważyć zaś należy, iż zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.) ewidencja gruntów i budynków obejmuje informacje dotyczące gruntów - ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów

użytków gruntowych oraz ich klas gleboznawczych, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów, jeżeli zostały założone dla nieruchomości, w skład której wchodzi grunty.

Jednocześnie w § 28 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454 z 2001 r.) określono, że treść mapy ewidencyjnej stanowią między innymi granice działek, kontury użytków gruntowych i ich oznaczenia oraz numery działek ewidencyjnych, zaś w § 60 wskazano między innymi, że danymi ewidencyjnymi dotyczącymi działki ewidencyjnej są numer działki stanowiący część składową identyfikatora działki ewidencyjnej, pole powierzchni działki ewidencyjnej oraz informacje określające pola powierzchni konturów użytków gruntowych i klas gleboznawczych w granicach działki ewidencyjnej.

Rodzaje użytków gruntowych wykazywane w ewidencji określa § 67 rozporządzenia stanowiący, że użytki gruntowe wykazywane w ewidencji dzielą się na następujące grupy:

- 1) użytki rolne,
- 2) grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione,
- 3) grunty zabudowane i zurbanizowane,
- 4) użytki ekologiczne, oznaczone symbolem złożonym z litery "E" oraz symbolu odpowiedniego użytku gruntowego określającego sposób zagospodarowania lub użytkowania terenu, np. E-Ws, E-Wp, E-Ls, E-Lz, E-N, E-Ps, E-R,
- 5) nieużytki, oznaczone symbolem - N,
- 6) grunty pod wodami,
- 7) tereny różne oznaczone symbolem -Tr.

W § 68 rozporządzenia określono przy tym szczegółowy podział użytków gruntowych poszczególnych kategorii, wskazując między innymi w ust. 3, iż grunty zabudowane i zurbanizowane dzielą się na:

- 1) tereny mieszkaniowe, oznaczone symbolem - B,
- 2) tereny przemysłowe, oznaczone symbolem - Ba,
- 3) inne tereny zabudowane, oznaczone symbolem - Bi,
- 4) zurbanizowane tereny niezabudowane, oznaczone symbolem - Bp,
- 5) tereny rekreacyjno-wypoczynkowe, oznaczone symbolem - Bz,
- 6) użytki kopalne, oznaczone symbolem - K,
- 7) tereny komunikacyjne, w tym:
 - a) drogi, oznaczone symbolem - dr,
 - b) tereny kolejowe, oznaczone symbolem - Tk,
 - c) inne tereny komunikacyjne, oznaczone symbolem - Ti.

Odnosnie terenów komunikacyjnych prawodawca wyodrębnił trzy rodzaje użytków gruntowych, to jest drogi, tereny kolejowe i inne tereny komunikacyjne wskazując, że do użytku gruntowego o nazwie "drogi" zalicza się grunty w granicach pasów drogowych dróg publicznych i dróg wewnętrznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 i Nr 86, poz. 958. W szczególności do dróg zalicza się grunty zajęte pod drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe, drogi gminne, drogi w osiedlach mieszkaniowych, drogi dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych oraz do obiektów użyteczności publicznej, place postojowe i manewrowe przy dworcach kolejowych, autobusowych i lotniczych, portach morskich i rzecznych i innych oraz ogólnodostępne dojazdy do ramp wyładowniczych i placów składowych.

Wyraźne odesłanie w przepisach Załącznika nr 6 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. odnośnie określania terenów oznaczanych jako użytek gruntowy droga do granic pasa drogowego w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, która to ustawa jako element konstytuujący pas drogowy określa wydzielenie go liniami granicznymi wyraźnie wskazuje na intencję

prawodawcy maksymalnie precyzyjnego określania konturów użytku gruntowego jakim jest droga, oraz na utożsamienie konturów tegoż użytku z granicami działki na jakiej użytek ten występuje.

Inaczej rzecz ujmując w przypadku specyficznej kategorii użytków gruntowych jak użytek droga na jednej działce ewidencyjnej mogą się znajdować użytki należące tylko do tej jednej kategorii, odmiennie niż w przypadku pozostałych użytków gruntowych, gdzie na jednej działce ewidencyjnej mogą się znajdować grunty zaliczone do różnych użytków gruntowych.

Jednocześnie z powyższej regulacji wynika, iż nie mogą być wykazywane w ewidencji gruntów i budynków jako użytek gruntowy drogi działki bądź fragmenty działek leżące poza granicami pasa drogowego (to jest poza liniami granicznymi działek już określonych symbolem dr uznanych za drogi w trybie prawem przewidzianym) tylko dlatego, że na ich obszarze zlokalizowano całość lub część budowli jaką jest droga.

Powyższe powoduje, iż wykazanie w ewidencji gruntów i budynków działki nr 31/2 jako działki będącej użytkiem drogi (dr) pozwala na ustalenie, iż cała ta działka stanowi drogę, a dyskusyjnym może być jedynie okoliczność, czy jest to droga publiczna czy wewnętrzna.

Brak jest przy tym jakiegokolwiek dowodu, iż część działki nr 31/2 na odcinku od granicy działki nr 31/1 do skrzyżowania drogi IKD-D (ul. Promowej) z dopiero planowaną i obecnie nieistniejącą drogą 2KD-D stanowi drogę publiczną, a pozostały fragment tej działki, stanowiący naturalne przedłużenie drogi publicznej jest gminną drogą wewnętrzną.

Nawet jednakże przy założeniu, iż ul. Promowa na całej swojej długości stanowi aktualnie drogę publiczną brak jest podstaw do przyjęcia, iż zaplanowanie przekształcenie jej na spornym odcinku w ścieżkę pieszo-rowerową stanowiło naruszenie zasady proporcjonalności i co za tym idzie przekroczenie przez gminę granic władztwa planistycznego.

Zauważyć bowiem należy, iż wszystkie nieruchomości graniczące z terenem oznaczonym na rysunku planu jako ścieżka pieszo-rowerowa, za wyjątkiem działek nr 38/1 i 38/2, w tym nieruchomości skarżących mają aktualnie bezpośredni dostęp do drogi publicznej – ul. Poznańskiej, oznaczonej na rysunku planu symbolem KD-G.

Poprzez ewentualną zmianę przeznaczenia terenu określonego na rysunku planu symbolem KD-X, z aktualnego przeznaczenia na ścieżkę pieszo-rowerową nie dojdzie zatem do pozbawienia właścicieli tych nieruchomości dostępu do drogi publicznej.

Niewątpliwie pogorszenie ich sytuacji będzie się zaś wiązało z ograniczeniem potencjalnej funkcjonalności ich nieruchomości poprzez pozbawienie ich aktualnie istniejącego bezpośredniego dostępu do drugiej drogi publicznej, co może skutkować niemożnością bądź utrudnieniem podziału ich nieruchomości w przyszłości i potencjalnym ograniczeniem możliwości ich zabudowy.

Niewątpliwie ograniczenie w korzystaniu przez skarżących z dojazdu do ich nieruchomości nie tylko od ul. Poznańskiej, lecz także od ul. Promowej wprowadzone przez plan miejscowy nie powoduje zatem jakichkolwiek ograniczeń w dotychczasowym sposobie zagospodarowania tego terenu, a jedynie utrudnia i ogranicza zmianę tego sposobu w przyszłości. Sam zaś brak zgodności zamierzeń skarżących co do sposobu przyszłego wykorzystania działki, będącej ich własnością z treścią planu nie oznacza, że zapisy planu i podjęta uchwała są niezgodne z prawem.

Przyjęty w planie sposób zagospodarowania objętego terenu został przy tym ustalony z poszanowaniem zasady równości i proporcjonalności. Wykonywanie prawa własności skarżących (oraz innych właścicieli nieruchomości wzdłuż ul. Poznańskiej od wylotu ul. Promowej w kierunku na miejscowość Wiórek do nieruchomości skarżących włącznie) doznało wprawdzie ograniczeń, lecz zaistniały one jedynie w zakresie niezbędnym do realizacji celów ogólnospołecznych, nie zaś partykularnych, zaś z materiału sprawy nie wynika, aby w stosunku do skarżących miało ono większy zakres i stopień uciążliwości, niż w stosunku do pozostałych podmiotów władających działkami objętymi planem i zlokalizowanymi w obszarze 10MN.

Z dyskusji na uwagami do projektu planu przeprowadzonej na sesji Rady Miejskiej w Mosinie w dniu 28 listopada 2013 r. wynika bowiem w sposób nie budzący wątpliwości, iż przesłanką podjętych rozstrzygnięć było przekonanie organów jednostki samorządu terytorialnego o ekonomicznej zasadności przyjętych rozwiązań dla wspólnoty samorządowej, wyeliminowanie potencjalnego niebezpieczeństwa obsunięcia się skarpy na jakiej zlokalizowana jest część ul. Promowej leżąca na terenie oznaczonym

symbolem KDX oraz zamiar zablokowania zjawisk w ocenie organów niekorzystnych z punktu widzenia ładu przestrzennego takich jak zabudowa w głębi działek na tzw. sięgaczach analogicznie jak na działce nr 38/2.

Przypomnieć w tym miejscu trzeba, że kontrola sądu w sprawach dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie może dotyczyć celowości, czy słuszności dokonywanych w planie rozstrzygnięć i ogranicza się wyłącznie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał.

Dalej zauważyć należy, iż w ramach wspomnianego wyżej władztwa planistycznego rada gminy może zmienić przeznaczenie działki nawet w sposób naruszający interesy prawne właścicieli nieruchomości sąsiednich, w tym także skutkujący obniżeniem wartości danej nieruchomości sąsiedniej. Dla takich sytuacji ustawa przewiduje specjalny tryb odszkodowawczy przewidziany w art. 36 i art. 37 u.p.z.p..

Kwestia wpływu uchwalenia planu na wartość ekonomiczną działki nie stanowi natomiast kryterium oceny legalności planu. Oczywistym jest bowiem, iż kwestia ewentualnego obniżenia wartości nieruchomości może być między stronami sporna, lecz do rozstrzygnięcia tych sporów właściwe są sądy powszechne (art. 37 ust. 10 u.p.z.p.).

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady równości poprzez braku zapisu o czasowym dojeździe od ul. Promowej do działki skarżących 37/1 adekwatnego jak wyznaczono dla działek bezpośrednio sąsiadujących tj. dla działek 38/1 i 38/2 zauważyć należy, iż również ten zarzut okazał się niezasadny.

Zasada równości wobec prawa wyrażona w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej niewątpliwie dotyczy stanowienia aktów o charakterze normatywnym (procesu stanowienia prawa), w tym stanowienia aktów prawa miejscowego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości wobec prawa polega na tym, iż wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną mają być przez prawodawcę traktowane równo, to jest bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oznacza to jednocześnie dopuszczalność różnicowania sytuacji prawnej różnych podmiotów (porównaj wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 1995 r. sygn. akt K 17/95, OTK 1995, nr 3, poz. 18, a także z dnia 5 listopada 1997 r. sygn. akt K 22/97, OTK 1997, nr 3-4, poz. 41).

W niniejsze sprawie sytuacja prawna właścicieli działek nr 38/1 i 38/2 jest zasadniczo różna od sytuacji skarżących jako właścicieli działki nr 37/1. Działki nr 38/1 i 38/2 są zabudowane budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi i nie posiadają dostępu do drogi publicznej oznaczonej jako KD-G (ul. Poznańskiej) i ul. Promowa jest jedyną drogą publiczną do jakiej mają dostęp. Jak wykazano zaś powyżej stanowiąca jedna działkę nieruchomość skarżących bezpośrednio graniczy zarówno z ul. Promową, jak i z ul. Poznańską. To różnicowanie faktyczne i prawne sytuacji właścicieli działek nr 38/1 i 38/2 w stosunku do sytuacji skarżących (oraz właścicieli pozostałych działek graniczących zarwano z ul. Poznańską, jak i Promową) uzasadniało zaś odmienne ukształtowanie norm prawa miejscowego dotyczących należących do nich nieruchomości.

Bez jakiegokolwiek znaczenia dla oceny zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozostają także podnoszone przez stronę skarżącą okoliczności związane z toczącymi się w przeszłości postępowaniami w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy dla terenów aktualnie objętych zaskarżonym planem miejscowym.

W ocenie Sądu niezasadnymi okazały się także zgłoszone na rozprawie zarzuty naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Parametry układu komunikacyjnego w tym szerokość pasów drogowych poszczególnych określonych w planie dróg oraz ścieżki pieszo-rowerowej odczytać bowiem można z rysunku planu, zaś sposób zagospodarowania ich pasów drogowych określono w § 15 ust. 2 pkt 4 określając, iż droga KD-G musi posiadać jezdnię z dwoma pasami ruchu i dwustronnymi chodnikami, dopuszczeniem rezygnacji z chodników w miejscach ograniczeń terenowych i po stronie terenów niezabudowanych, drogi KD-D jezdnie z dwoma pasami ruchu i co najmniej jednostronnym chodnikiem, drogi wewnętrzne pieszo-jezdnie z dopuszczeniem podziału na jezdnie i chodniki, zaś teren KDX zagospodarowany ma być jako jednolita ścieżka pieszo-rowerowa, bez podziału na jezdnię i chodnik. Kwestionowana przez skarżących regulacja zawarta w § 15 ust. 2 pkt 5 zaskarżonej uchwały, zgodnie z którą parametry układu komunikacyjnego winny być zgodne z klasyfikacją oznacza zaś jedynie, iż drogi KD-G i KD-D, których klasy określono jako droga główna i droga dojazdowa będą musiały odpowiadać minimalnym wymogom określonym dla dróg danej klasy w przepisach powszechnie obowiązujących, to jest

w rozporządzeniu 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. Nr 43, poz. 430 z 1999 r. ze zm.).

Trafny okazał się natomiast podniesiony w skardze zarzut dotyczący § 18 ust. 3 pkt lit. a tiret pierwsze zaskarżonej uchwały zgodnie z którym minimalną powierzchnię dla działki budowlanej zlokalizowanej w ramach działki nr 37/1 należącej do skarżących ustalono na 680 m².

Zauważyć bowiem należy, iż dla obszarów 8MN i 10MN, powierzchnię działki budowlanej ustalono na nie mniej niż 650 m², dopuszczając dla kilku konkretnie wskazanych nieruchomości mniejsze wymiary działek budowlanych, a jedynie w stosunku do nieruchomości skarżących wprowadzono bardziej restrykcyjne wymagania określając minimalną powierzchnię działki budowlanej wydzielanej z ich nieruchomości na 680 m².

Zarówno z uzasadnienia uchwały, jak i ze zgromadzonej w aktach dokumentacji planistycznej nie wynika przy tym czym kierował się organ stanowiący gminy ustanawiając dla nieruchomości skarżących bardziej restrykcyjne wymogi dotyczące wielkości działek budowlanych, niż ogólnie obowiązujące w obszarze 10MN. Okoliczność ta nie została wyjaśniona także na sesji Rady Miejskiej w Mosinie na której przedmiotową uchwałę przyjęto, mimo, iż stanowiła przedmiot uwagi nr 8 zgłoszonej przez skarżących do projektu planu, a odrzuconej przez organ wykonawczy gminy. Co znamienne uwaga ta została przez Radę Miejską w Mosinie odrzucona bez jakiegokolwiek dyskusji, odmiennie niż na przykład uwagi dotyczące przebiegu ścieżki pieszo-rowerowej. Również w odpowiedzi na skargę organ przedstawił jedynie argumenty przemawiające za złagodzeniem ogólnych wymogów dotyczących minimalnej wielkości działki budowlanej w stosunku do działek nr 39 i 40, które to regulacje nie były przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie, przy jednoczesnym braku jakichkolwiek argumentów przemawiających za bardziej niż ogólnie przyjęte dla obszaru 8 MN i 10 MN restrykcyjnym potraktowaniu nieruchomości skarżących.

Powyższe oznacza, iż ustalenie dla nieruchomości skarżących bardziej restrykcyjnych wymogów dotyczących wielkości działek budowlanych niż dla pozostałych nieruchomości leżących w tym samym obszarze oznaczonym symbolem 10 MN nastąpiło bez jakiegokolwiek uzasadnienia i z naruszeniem zasady równości wobec prawa. Rada Miejska w Mosinie przyjmując powyższą regulację wykroczyła zatem poza granice przysługującego jej władztwa planistycznego, co uzasadniało stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 18 ust. 3 pkt lit. a tiret pierwsze.

Odnosząc się do zawartego w uzasadnieniu skargi wniosku strony o dokonanie przez sąd zmiany w planie miejscowym poprzez wprowadzenie zapisu dopuszczającego dla ich nieruchomości powierzchnię działki budowlanej nie mniejszą niż 600 m² zauważyć należy, iż zgodnie z art.147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza jej nieważność w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Regulacja powyższa nie daje sądowi uprawnienia do wprowadzania do uchwały jakichkolwiek nowych zapisów. Powyższe pozostaje w związku z jedynie kontrolną funkcją sądu administracyjnego. Sąd ten nie zastępuje bowiem prawodawcy lokalnego i co za tym idzie nie może wprowadzać do aktów prawa miejscowego jakichkolwiek nowych zapisów, a jedynie może z nich eliminować normy prawne sprzeczne z aktami wyższego rzędu pełniąc w ten sposób rolę tzw. negatywnego prawodawcy. Stąd też niemożliwym było uwzględnienie przez Sąd w tym zakresie postulatów skarżących, mimo trafności zarzutów skarżących dotyczących sprzeczności z prawem § 18 ust. 3 pkt lit. a tiret pierwsze zaskarżonej uchwały.

Niezależnie od rozpatrzenia zarzutów zgłoszonych w skardze Sąd działając na podstawie art. 134 § 1 p.p.s.a. z urzędu stwierdził naruszenie przez zaskarżoną uchwałę zasad sporządzania planu miejscowego.

Stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym w czasie podejmowania zaskarżonej uchwały, w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in.: przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Pojęcie to skonkretyzowane zostało w § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów.

W kontrolowanym akcie prawa miejscowego określając przeznaczenie poszczególnych objętych nim terenów wyodrębniono między innymi tereny dróg publicznych oznaczonych na rysunku symbolami KD-G, 1KD-D i 2KD-D, tereny dróg wewnętrznych oznaczonych symbolem KDW oraz teren ścieżki pieszo-rowerowej oznaczonej symbolem KDX.

Odnosnie ścieżki pieszo-rowerowej oznaczonej symbolem KDX w planie wskazano, iż stanowi ona w części od strony skrzyżowania dróg 1KD-D i 2 KD-D dojazd do nieruchomości stanowiących posesję o nr ewidencyjnych 38/1 i 38/2, przy czym dopuszczenie dojazdu do działki nr 38/1 ma charakter stały, zaś dopuszczenie dojazdu do działki nr 38/2 nastąpiło do czasu wydzielenia drogi wewnętrznej 12KDW. Zauważyć w tym miejscu trzeba, iż ewentualne wydzielenie drogi wewnętrznej 12KDW uzależnione jest wyłącznie od woli właścicieli działek, przez które droga ta ma przebiegać, a więc jest to zdarzenie przyszłe i niepewne, które może nigdy nie zaistnieć

Takie postanowienia planu spowodowały, iż w obszarze oznaczonym jako ścieżka pieszo-rowerowa występują tereny o różnym przeznaczeniu, to jest odcinek od skrzyżowania dróg 1KD-D i 2KD-D do co najmniej wjazdu na posesję nr nr 38/1, a faktycznie do wjazdu na posesję nr 38/2, będący jedyną drogą zapewniającą tym nieruchomościom dostęp do drogi publicznej oraz odcinek ul. Promowej od skrzyżowania z ul. Poznańską w kierunku na miejscowość Wiórek do wjazdu na posesję nr nr 38/2 faktycznie będący ścieżką pieszo-rowerową.

Pierwszy z tych ujętych w planie obszarów stanowi zatem drogę wewnętrzną zapewniającą pojazdom mechanicznym nieograniczony dojazd do działek nr 38/1 i 38/2, a drugi ścieżkę pieszo-rowerową na której ruch pojazdów mechanicznych nie jest przewidywany. Są to zatem tereny o różnym przeznaczeniu.

W ocenie Sądu orzekającego w niniejszej sprawie niedopuszczalne jest zaś objęcie liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie, w tym objęcie liniami oznaczającymi jeden obszar jednocześnie terenów o faktycznym przeznaczeniu, które można określić jako droga wewnętrzna i terenów określanych jako ścieżka pieszo-rowerowa, bez wyraźnego ich rozgraniczenia.

Takie działanie stoi bowiem w oczywistej sprzeczności z przywołanym powyżej art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. obligatoryjnie nakazującym umieszczanie w planie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu.

Powyższe naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzasadniało stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały oraz załącznika graficznego do niej w części dotyczącej terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem KDX.

Odnosnie sposobu sformułowania pkt I niniejszego wyroku wskazać należy, iż w świetle art. 147 § 1 p.p.s.a. – co do zasady dopuszczalne jest pozbawienie przez Sąd obowiązywania części, a nie całości przepisu zaskarżonej uchwały. Akty stanowienia prawa, w tym także badana w rozpoznawanej sprawie uchwała, zbudowane są bowiem z szeregu norm, nie zaś jedynie ze zbioru jednostek redakcyjnych poszczególnych przepisów. Przedmiotem dokonywanej przez sąd administracyjny oceny zgodności aktu prawa miejscowego z aktami prawa wyższego rzędu są zawsze normy (wywiedzione na podstawie jednego lub wielu przepisów), nie zaś literalne brzmienie części, lub całości aktu prawnego rozumianego jako zbiór jednostek redakcyjnych. Taki sposób dokonywania kontroli norm pozwala uniknąć ewentualnych szkód, jakie mogłyby zostać spowodowane luką prawną, powstałą z powodu wyeliminowania z systemu prawa całego przepisu bez jednoczesnego wprowadzenia w to miejsce nowej regulacji prawnej – do czego jak wykazano wyżej sąd administracyjny nie jest uprawniony. W konsekwencji, użyty przez ustawodawcę w art. 147 § 1 p.p.s.a. zwrot "w całości lub w części" aktu prawa miejscowego odnosi się do aktu stanowienia prawa rozumianego jako zbiór norm prawnych, nie zaś do poszczególnych przepisów, widzianych w kategoriach gramatycznych, tj. jedynie jako jednostki redakcyjne (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2008r. sygn. akt II GSK 327/07 i z dnia sygn. II OSK 658/10, dostępne w Centralnej bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Następstwem niniejszego orzeczenia jest doprowadzenie do sytuacji, w której obszar oznaczony na rysunku planu symbolem KDX wyłączony został z zakresu obowiązywania uchwały Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 28 listopada 2013 r., Nr LII/355/13 i powstała w stosunku do niego sytuacja prawna analogiczna jak w przypadku terenów nie objętych prawem miejscowym z zakresu planowania przestrzennego.

Stwierdzenie nieważności § 18 ust. 3 pkt lit. a tiret pierwsze skutkuje zaś tym, iż w stosunku do nieruchomości skarżących, w tej części w jakiej leży ona w obszarze oznaczonym na rysunku planu symbolem 10MN stosuje się ogólne przewidziane dla tego obszaru regulacje dotyczące wielkości działek budowlanych.

Wobec niepodzielenia pozostałych zarzutów skargi oraz zarzutów zgłoszonych na rozprawie pod adresem § 15 zaskarżonego planu oraz nieuwzględnienia wniosków skarżących co do zmiany planu w pozostałym zakresie Sąd skargę oddalił.

Stanowczo podkreślić w tym miejscu trzeba, że Sąd rozstrzygając niniejszą sprawę nie podzielił stanowiska skarżących co do generalnej niedopuszczalności przyjęcia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia części działki nr 31/1 stanowiącej obecnie ul. Promową pod ścieżkę pieszo-rowerową, a przesłanką zapadłego w tym zakresie rozstrzygnięcia był wyłącznie brak ograniczenia w planie objętych łącznie symbolem KDX terenów o różnym przeznaczeniu.

O wykonalności zaskarżonej uchwały orzeczono w oparciu o przepis art. 152 p.p.s.a. (punkt IV sentencji wyroku). Zauważyć w tym miejscu należy, iż rozstrzygnięcie, o którym mowa w art. 152 ustawy, stanowi obligatoryjny element każdego wyroku uwzględniającego skargę i należy je umieścić w wyroku niezależnie od tego, czy wcześniej wstrzymano wykonanie zaskarżonego aktu lub czynności w drodze postanowienia (por. teza 1 do art. 152 w B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, LEX, 2009, wyd. III). Z uwagi na naturę aktu prawa miejscowego i tego, że jego wykonywanie może także oznaczać w przyszłości (już po wydaniu wyroku przez Wojewódzki Sąd Administracyjny) stosowanie zawartych w nim norm w jednostkowych sytuacjach faktycznych, sąd uprawniony jest do określenia, że akt ten nie może być wykonany w okresie nieprawomocności wydanego wyroku. W przeciwieństwie do zawartej w art. 61 § 3 p.p.s.a. regulacji dotyczącej wstrzymania wykonania w całości lub w części aktu lub czynności do czasu rozpoznania skargi przez Sąd I instancji, art. 152 p.p.s.a. nie przewiduje przy tym wyłączenia z zakresu swojego stosowania przepisów prawa miejscowego. Z tych też powodów Sąd nie podzielił stanowiska wyrażonego w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 maja 2000 roku, sygn. I OPS 1/00, która to uchwała wydana została pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy z 11 maja 1995 roku r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i jako taka - wobec odmiennego obecnie ukształtowania odnośnych regulacji postępowania sądownoadministracyjnego wynikających chociażby z jego dwuinstancyjności

- nie może znajdować obecnie bezpośredniego zastosowania.

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

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Elwira Brychcy

Sędzia WSA

(-) Jakub Zieliński

Sędzia WSA

(-) Tomasz Świstak