

**II SA/Po 249/15 - Wyrok**

<b>Data orzeczenia</b>	2016-09-29
<b>Data wpływu</b>	2015-03-30
<b>Sąd</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
<b>Sędziowie</b>	Izabela Paluszyńska /przewodniczący sprawozdawca/
<b>Symbol z opisem</b>	6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
<b>Hasła tematyczne</b>	Planowanie przestrzenne Samorząd terytorialny
<b>Sygn. powiązane</b>	II OZ 1063/15 II OZ 753/16 II OZ 496/16
<b>Skarżony organ</b>	Burmistrz Miasta i Gminy
<b>Treść wyniku</b>	Oddalono skargę
<b>Powołane przepisy</b>	Dz.U. 2016 nr 0 poz 778; art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 9 ust. 4 i 5, art. 10 ust. 1 pkt 1-3 i 5, art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 1-3, art. 17 pkt 1-6, 90, 10 i 14, art. 20 ust. 1, art. 28 ust. 1, art. 34 ust. 1, art. 38 ust. 1; Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Dz.U. 1997 nr 78 poz 483; art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. Dz.U. 2014 nr 0 poz 121; art. 140; Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny - tekst jednolity. Dz.U. 2016 nr 0 poz 446; art. 101 ust. 1 i 3, art. 102a; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Dz.U. 2016 nr 0 poz 718; art. 151; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Izabela Paluszyńska (spr.) Sędziowie Sędzia WSA Wiesława Batorowicz Sędzia WSA Edyta Podrazik Protokolant St. sekretarz sąd. Monika Pancewicz po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 września 2016 r. sprawy ze skargi K. F. na uchwałę Rady Miasta i Gminy w M. z dnia [...] 2005r. Nr [...] w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego [...] oddala skargę

**Uzasadnienie**

Pismem z dnia 18 lutego 2015 r. K. F. wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Burmistrz Miasta i Gminy w M. nr [...] z dnia [...] 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta M.. Tym samym pismem K. F. wniosła skargę na uchwałę Burmistrz Miasta i Gminy w M. z dnia [...] 2008r. Nr [...] w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wybranych obszarów miasta M..

Skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności ww. uchwał oraz zwrot kosztów poniesionych w niniejszej sprawie, w tym kosztów zastępstwa. Skarżąca podniosła, iż w toku postępowania związanego z uchwaleniem ww. planów miejscowych doszło do naruszenia przepisów prawa, co spowodowało naruszenie interesów prawnych Skarżącej i ograniczenie prawa własności. Skarżąca zarzuciła naruszenie:

- art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym poprzez nieprawidłowe przyjęcie, że zaskarżona uchwała nie narusza interesu prawnego Skarżącej,

- art. 1 ust. 2 art. 6, art. 10, i art. 87 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015r., poz. 199, dalej: u.p.z.p.) poprzez błędną wykładnię, a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie polegające na znacznym ograniczeniu praw Skarżącej i błędną zmianę planów zagospodarowania przestrzennego,

- art. 32 i art. 64 w zw. z art. 8 Konstytucji RP poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na znacznym ograniczeniu prawa własności,

- art. 9 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: K.p.a.) poprzez błędne informowanie o przysługujących uprawnieniach w toku prowadzonego postępowania w zakresie uchwalania przedmiotowych planów.

W uzasadnieniu skargi Skarżąca wyjaśniła, iż jest współwłaścicielem nieruchomości położonej przy ul. [...] w [...], nr [...] Podniosła, że uchwalając ww. plany miejscowe Gmina naruszyła prawo własności oraz studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego (dalej: Studium) obowiązujące dla przedmiotowej nieruchomości. Skarżąca wyjaśniła, że brała aktywny udział w pracach nad Studium, natomiast o pracach nad planami nie miała wiedzy i w konsekwencji nie podejmowała żadnych czynności, w zakresie składania wniosków i uwag odnośnie przedmiotowych uchwał. Zdaniem Skarżącej organy gminy powinny prawidłowo informować właścicieli nieruchomości o przysługujących im uprawnieniach i działaniach w przedmiotowej sprawie.

Skarżąca podniosła, iż w zapisach Studium na działce nr [...] była zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. W Studium tym nie ma mowy o działalności przemysłowej, która na chwilę obecną jest realizowana na podstawie zaskarżonych uchwał przez właścicieli działek sąsiednich. Wydane zostały zezwolenia dla zabudowy produkcyjnej, która narusza normy środowiskowe i negatywnie na nie oddziałuje. Zakres ograniczeń przybrał taki rozmiar, że uniemożliwia użytkowanie nieruchomości o nr ewid.[...] zgodnie z jej przeznaczeniem na zabudowę mieszkaniową. Skarżąca obszernie opisała skalę uciążliwości ze strony sąsiadujących zakładów produkcyjnych. Przedmiotowa działka od samego początku była przeznaczona pod tereny mieszkaniowe, tak samo jak okoliczne nieruchomości posiadały pozwolenia na budowę mieszkaniową. Skarżąca podniosła, iż Rada Miejska podejmując uchwały nie uzasadniła potrzeby wprowadzanych zmian w sposobach zagospodarowania terenów. Z akt planistycznych nie wynika, że Rada Miejska podejmując przedmiotową uchwałę rozważyła wszelkie okoliczności, w tym ochronę prawa własności. Zdaniem Skarżącej w momencie podejmowania przedmiotowych uchwał Rada Miejska nie dysponowała stosownymi ekspertyzami, z których wynikać by mogło, że prowadzenie działalności przemysłowej nie wpłynie negatywnie na sąsiadujące blisko nieruchomości mieszkaniowe. Urząd Miasta powinien uwzględniać prawo własności Skarżącej i wszystkich właścicieli nieruchomości sąsiadujących i poszukiwać rozwiązań, które w optymalny sposób uwzględnią potrzeby publiczne i potrzeby właścicieli działek, albowiem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla dobra państwa ze względu na potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Skoro ingerencja planistyczna gminy jest wyjątkiem od zasady nienaruszalności prawa własności gruntu przez władze publiczne, to każde wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dodatkowych ograniczeń wykonania prawa własności musi być szczegółowo i wiarygodnie uzasadnione. Na poparcie swojego stanowiska Skarżąca odwołała się do orzecznictwa sądów administracyjnych.

W odpowiedzi na skargi Burmistrz Miasta M. (dalej: Burmistrz lub organ) wniósł o ich oddalenie. Burmistrz wyjaśnił, iż Skarżąca K. F., zamieszkuje na terenie działki oznaczonej

numerem geodezyjnym [...] obręb miasto [...]. Dla działki tej obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta [...] podjęty uchwałą Nr [...] Rady Miasta i Gminy z dnia [...] 2005 roku. W planie tym działka stanowi teren obiektów składów i magazynów oraz teren usług wytwórczych - oznaczony na rysunku planu symbolem [...] Mając na uwadze faktycznie zagospodarowanie działki Skarżącej oraz jej najbliższe otoczenie Burmistrz wyjaśnił, że:

- na terenie działki Skarżącej realizowana jest funkcja mieszkaniowa z towarzyszącą jej zabudową (budynek mieszkalny jednorodzinny oraz budynki gospodarczo-garażowe),
- po zachodniej stronie znajduje się budynek produkcyjny, obecnie nieużytkowany (dla terenu obowiązuje plan miejscowy podjęty uchwałą Nr [...] – nieruchomość stanowi teren obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz teren usług wytwórczych),,
- po południowej stronie znajduje się osiedle domów jednorodzinnych - dla tego terenu obowiązuje plan miejscowy podjęty uchwałą Nr [...] - nieruchomości stanowią teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej,
- po wschodniej i północnej stronie znajduje się zakład produkcyjny, który rozpoczął działalność gospodarczą w pierwszej połowie lat 90-tych XX wieku. Profil działalności tej firmy od początku jej istnienia pozostaje bez zmiany (dla terenu obowiązuje plan miejscowy podjęty uchwałą Nr [...] - nieruchomości stanowią teren przemysłu, składów i magazynów).

Mając na uwadze rozwój zagospodarowania przestrzennego w obrębie działki Skarżącej organ stwierdził, że:

- Skarżąca prowadzi funkcję mieszkalną od połowy lat 80-tych XX wieku,
- zakład produkcyjny (zlokalizowany na działce [...] i [...]) rozpoczął działalność w pierwszej połowie lat 90-tych XX wieku,
- plan miejscowy podjęty uchwałą Nr [...] nie spowodował lokalizacji zakładu produkcyjnego na działce [...] i [...] obręb [...]. Zabudowa i funkcja istniały w momencie przystąpienia do opracowania powyższego planu miejscowego,
- potwierdzeniem tego jest kopia mapy wydanej dnia 26 stycznia 2005 r., na której opracowano graficzną część planu miejscowego,
- zabudowa produkcyjna na działkach [...] i [...] powstała po 2008 r., na podstawie planu miejscowego przyjętego uchwałą Nr [...],
- osiedle mieszkaniowe w [...] powstawało od lat 70-tych XX wieku.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia przepisów prawa, Burmistrz mając na uwadze art. 6 ust 1 i 2 u.p.z.p. oraz zapisy planów miejscowych, za bezpodstawny uznał zarzut dotyczący naruszenia interesów prawnych oraz ograniczenia prawa własności Skarżącej.

Organ podniósł, iż zgodnie z art. 6 u.p.z.p. ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości oraz uprawnienia władz gminy do określenia przeznaczenia terenów. Wskazano, iż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z [...] 2005 r. znajdują się zapisy chroniące prawo własności oraz dotychczasową funkcję terenu: - tereny, dla których przeznaczono w niniejszej uchwale, inne niż dotychczasowe przeznaczenie mogą być wykorzystywane w sposób

dotychczasowy, do czasu ich zagospodarowania zgodnie z planem (§5),

- zachowuje się istniejącą zabudowę z prawem przebudowy, nadbudowy, rozbudowy z zachowaniem przepisów odrębnych, w tym związanych z ochroną zabytków i opieki nad zabytkami, warunkami technicznymi, jakim powinny odpowiadać usytuowanie i ustaleniami niniejszej uchwały (§9 ust 4),

- prawo prowadzenia działalności gospodarczej mogącej oddziaływać na środowisko, rozumianej zgodnie z obowiązującymi przepisami szczególnymi, przy zastosowaniu rozwiązań technologicznie – budowlanych ograniczających zasięg uciążliwości we wszystkich komponentach środowiskowych, do granic terenu na którym prowadzona jest działalność (§15 ust 1 miejscowego planu).

Organ wyjaśnił, iż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (uchwała Nr [...]), opracowanym na potrzeby rozwoju zakładu produkcyjnego, znajdują się zapisy chroniące prawo własności i interes osób trzecich (np. sąsiadów): §6 ust. 2 pkt 1) lit. a) określa: "prawo prowadzenia działalności gospodarczej, wymagającej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których może być wymagane sporządzenie raportu, rozumianych zgodnie z obowiązującymi przepisami odrębnymi, przy zastosowaniu rozwiązań technologicznie - budowlanych ograniczających zasięg oddziaływania we wszystkich komponentach środowiskowych do granic terenu, na którym prowadzona jest działalność.

W dalszej kolejności organ odniósł się do zarzutu braku zgodności planu miejscowego (podjętego uchwałą Nr [...] i uchwałą Nr [...]) ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Organ wyjaśnił, iż miejscowy plan podjęty uchwałą Nr [...] został opracowany zgodnie ze Studium przyjętym uchwałą Nr [...] z dnia [...] 1999 r. i zmianą Studium przyjętą uchwałą Nr [...] z dnia [...] 2005 r. Działki oznaczone numerem [...], [...] i [...] obręb [...] zgodnie z rysunkiem podstawowym Studium stanowią tereny zabudowane o podstawowej funkcji mieszkaniowej (część graficzna Studium). W części tekstowej Studium można znaleźć zapisy zezwalające na lokalizację zakładów produkcyjnych na terenach zabudowanych o podstawowej funkcji mieszkaniowej oraz chroniące istniejący rodzaj i funkcje zabudowy:

- "zabieganie o pozyskanie zakładów o czystej ekologicznie produkcji i minimalnych odpadach. Zakłady takie mogłyby się znaleźć również w zespołach mieszkaniowych - zapewniłoby to bliskość miejsca pracy dla kobiet" (VI. Podstawowe elementy zagospodarowania i użytkowania obszarów, 3. Zakłady produkcyjne, s.15 - Część I Gmina [...] - tekst i rysunki, Studium z 1999 r.),

- "na całym obszarze, objętym Studium, zachowuje się istniejącą zabudowę, z prawem rozbudowy, przebudowy, rozbiórki, zmiany przeznaczenia z zachowaniem przepisów odrębnych, w tym również wynikających z ochrony i opieki nad zabytkami" (II. Nowe regulacje 1. Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, ograniczenia i zalecenia, pkt 1) - Suplement do Studium z 2005 r.),

- możliwość lokalizowania na terenie zabudowy mieszkaniowej usług nieuciążliwych (bytowych, konsumpcyjnych) z zachowaniem przepisów odrębnych. Funkcja uzupełniająca nie może należeć do przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko" (II. Nowe regulacje 1. Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, ograniczenia i zalecenia, pkt 3) - Suplement do Studium z 2005 roku).

Organ wyjaśnił, iż na terenie działek [...] i [...] oraz [...], [...] obręb M., obowiązuje miejscowy

plan zagospodarowania przestrzennego podjęty uchwałą Nr [...], który został opracowany zgodnie ze Studium przyjętym uchwałą Nr [...] z dnia [...] 1999 roku i zmianą Studium przyjętą uchwałą Nr [...] z dnia [...] 2005 roku. Działki oznaczone numerem [...], [...] obręb [...] (wg stanu na 23/3/2015 roku) zgodnie z rysunkiem podstawowym Studium z 1999 roku stanowią tereny zabudowane o podstawowej funkcji produkcyjno-magazynowej oraz potencjalne tereny dla zabudowy produkcyjno - magazynowej (część graficzna Studium),

- z rysunkiem podstawowym Studium z 2005 roku, stanowią tereny rzemiosła nieuciążliwego.

Organ zaznaczył, że w obiegu są obydwie dokumenty.

Mając na uwadze powyższe Burmistrz Miasta i Gminy M. podniósł, iż w jego ocenie zapisy Studium jednoznacznie wskazują na możliwość lokalizacji terenu zabudowy przemysłowej, składów i magazynów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Odnosząc się do zarzutu błędnego informowania o przysługujących uprawnieniach w toku prowadzonego postępowania w zakresie uchwalania zaskarżonych miejscowych planów organ podniósł, iż zdaniem Urzędu Miasta i Gminy M. powyższe nie miało miejsca. Przepisy prawa jednoznacznie określają tryb opracowania miejscowych planów, w tym informowanie społeczeństwa. Zachowanie przepisów prawa i procedur związanych z uchwaleniem miejscowych planów zostało potwierdzone przez Wojewodę W. który jako organ nadzoru nie zakwestionował przedmiotowych uchwał.

Kończąc Burmistrz wyjaśnił, iż w trakcie opracowania jest zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy M. - planowany termin podjęcia uchwały to I połowa 2015 roku. W trakcie opracowania jest również zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z uchwałą Nr [...] Burmistrz Miasta i Gminy w M. z dnia 4 września 2014 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta M. w rejonie ul. [...], [...] i Z.. Obecnie na terenie Gminy M. obowiązuje Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego podjęte uchwałą Nr [...] Rady Miasta i Gminy M. z dnia [...] 2015 roku. Dokument zawiera pierwotne studium zatwierdzone uchwałą Nr [...] z dnia [...] 1999 roku oraz zmianę studium zatwierdzone uchwałą Nr [...] Burmistrz Miasta i Gminy w M. z dnia [...] 2005 r. W obydwu procedurach opracowania dokumentów aktywnie bierze udział K. F. (składa uwagi i wnioski do dokumentów). Ze względu na to, że część uwag i wniosków miała znamiona skarg na emisję (oddziaływanie na środowisko) istniejących zakładów przemysłowych i usługowych zlokalizowanych przy ul. [...] i [...], pisma zostały przekazane Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w P., który to obecnie przeprowadza kontrolę przedsiębiorców.

K. F. w piśmie procesowy z dnia 30 lipca 2015 r. odniosła się do argumentacji organu oraz rozwinęła swoje zarzuty i ich uzasadnienie. Zdaniem Skarżącej doszło także do naruszenia kolejnych przepisów prawa poprzez zaskarżoną uchwałę - art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1, art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Skarżąca podniosła, że teren, który zajmuje, od samego początku był terenem pod zabudowę mieszkaniową, co wynika z planów obowiązujących w 1984 r. W tym też okresie Skarżąca wybudowała przedmiotową nieruchomość. Natomiast od 2 czerwca 2006r. tzn. od czasu obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 2005, jej działka o nr [...], bez jej zgody i wbrew jej woli po 20 latach stała się terenem obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz usług wytwórczych. Podniesiono, iż Burmistrz mija się z prawdą utrzymując, że zabudowa produkcyjna na działkach [...] i [...] powstała po 2008 roku na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wybranych obszarów miasta [...], podjętego uchwałą nr [...] Burmistrz Miasta i Gminy w M. z dn. [...] 2008r. Skarżąca

wskazała zabudowę, która powstała na tym terenie już wcześniej. Dalej Skarżąca wskazała, na zapis § 15 ust. 1 planu miejscowego z 2005 roku dający przedsiębiorcom prawo prowadzenia działalności gospodarczej mogącej oddziaływać na środowisko, rozumianej zgodnie z obowiązującymi przepisami szczegółowymi, przy zastosowaniu rozwiązań technologicznie-budowlanych ograniczających zasięg uciążliwości we wszystkich komponentach środowiskach, do granic terenu, na którym prowadzona jest działalność. Uciążliwość nie może przekraczać obowiązujących norm. Podała, że jest to zapis teoretyczny nie mający nic wspólnego z rzeczywistością, w aktach prawa miejscowego nie ustalono dopuszczalnych norm hałasu dla terenów przemysłowych. Powtórzyła, iż zakłady przy ul. [...] i [...] w [...], które pozostają w zasięgu wpływów dlatego, że znajdują się w bezpośrednim lub bliskim sąsiedztwie i niosą uciążliwości w postaci emisji pyłów przemysłowych, gazów i hałasu, nie można ich porównywać z małymi zakładami rzemieślnicze i drobnej wytwórczości produkcyjnej wybudowanych w latach 80 i 90 XX w. - w których usługi czy produkcja wytwórcza odbyły się na niewielką skalę, niewielkie zatrudnienie, praca na jedną zmianę. Obecne przedsiębiorstwa produkcyjne przy ul. [...] i jej rejonie oraz ul. [...], ze względu na emisję zanieczyszczeń powinny być znacznie oddalone od terenów zabudowy mieszkaniowej, dlatego że zagrażają prawidłowemu wypełnianiu funkcji mieszkalnictwa, zwłaszcza na działce Skarżącej. A zatem zmiany przeznaczenia terenów dokonane w planie miejscowym z 2005 roku rażąco ograniczają istotę prawa własności. W ocenie Skarżącej uchwały w sprawie planu miejscowego z 2005 roku oraz planu miejscowego z 2008 roku zostały podjęte z rażącym naruszeniem przepisów prawa tzn. art.9 ust.4. i art. 20. ust.1 Ustawy z dn. 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz studium przyjętym uchwałą Nr [...] z dnia 1999r. i zmianą Studium przyjętym uchwałą Nr [...] z dnia [...] 2005 roku.

Skarżąca powtórzyła zarzut, iż przy tworzeniu tych planów organy gminy nie informowały należycie lokalnej społeczności o prowadzonych pracach planistycznych. Zdaniem Skarżącej, organy samorządu nie były zainteresowane partycypacją społeczną, gdyby bowiem informowano społeczeństwo o zmianach planów miejscowych z 2005 roku i z 2008 roku i zmianie przeznaczenia terenów ul. [...] i w jej rejonie, [...] i rzeczki M. pod obiekty produkcyjne, składy i magazyny to społeczność lokalna złożyłaby sprzeciw.

Swoje zarzuty Skarżąca powtórzyła w pismach z dnia 21 maja 2016 r. oraz z dnia 19 września 2016 r. rozwijając argumentację dotyczącą niezgodności zaskarżonych planów ze ustaleniami Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy i Miasta [...], przyjętego uchwałą Nr [...] z dnia [...] 1999 roku oraz zmianami zawartymi w Studium M. i Gmina M. – Zmiana Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego - Suplement do Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego M. - 2005 przyjętą uchwałą Nr [...] z dnia [...] 2005 roku. W jej ocenie działalność gospodarcza prowadzona przez Spółkę "[...]" nie ma charakteru "rzemiosła nieuciążliwego". Wskazała przy tym obszernie na skalę prowadzonej przez tą spółkę działalności gospodarczej oraz pochodzące z tej działalności emisje. Stwierdziła, iż zapisy zaskarżonych planów w rzeczywistości dopasowywano do istniejącej już zabudowy produkcyjnej. Większość zabudowy na działkach sąsiednich powstała wbrew obowiązującym zapisom planu miejscowego z 1984 r. Według Skarżącej, organy, którym przedkładano plan do zaopiniowania oraz Prognozę oddziaływania na środowisko dotyczącą projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wybranych obszarów miasta [...] nie wywiązały się należycie z nałożonego na organy obowiązku określonego w art. 10 ust. 1 pkt. 1), 2), 3), 5) u.p.z.p., w zakresie ochrony terenów mieszkalnych przed uciążliwym, szkodliwym wpływem emisji zanieczyszczeń przemysłowych. Nałożone wymogi z zakresu ochrony środowiska są niewystarczająca – są praktycznie niemożliwe do wyegzekwowania. Na skutek realizacji zabudowy przemysłowej, zgodnej z ustaleniami zaskarżonych planów, nie tylko nieodwracalnie ucierpiało zdrowie Skarżącej, ale również ucierpiał architektura tego rejonu. Ład przestrzenny zburzyły zakłady przemysłowe, których hale górują nad zabudowaniem Skarżącej kubaturą i powierzchnią

zabudowy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje

Skarga nie jest zasadna, wobec czego podlega oddaleniu.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2016r. poz. 1066.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – tj. Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm., dalej "p.p.s.a.").

Przedmiotem wniesionej skargi jest uchwała nr [...] Burmistrz Miasta i Gminy w M. z dnia [...] 2005r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta [...], obejmującego również działkę nr [...], która to nieruchomości jest własnością Skarżącej domagającej się stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały. Uchwała była ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa W. Nr [...] z dnia [...] 2006r., poz. [...].

Uchwała ta została zaskarżona przez K. F. na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. Nr 446, dalej "u.s.g."). Stosownie do art. 101 ust. 1 u.s.g. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą, zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Stosownie do art. 101 ust. 3 cyt. ustawy, w sprawie wezwania do usunięcia naruszenia stosuje się przepisy o terminach załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym. Zarazem art. 102a tej ustawy stanowi, że w sprawach, o których mowa w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym, nie stosuje się przepisów art. 52 § 3 i 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), dalej: p.p.s.a.

Skarżąca wyczerpała tryb zaskarżenia przewidziany w cytowanych wyżej przepisach i wniosła skargę po uprzednim wezwaniu Burmistrz Miasta i Gminy w M. do usunięcia naruszenia prawa, w przewidzianym ustawowo terminie. Pismem z dnia 18 grudnia 2014r., które do Urzędu Miasta i Gminy M. wpłynęło w dniu [...] 2014 r., Skarżąca wraz z mężem wezwali Radę Miasta i Gminy M. do usunięcia naruszenia prawa poprzez zmianę zaskarżonych planów miejscowych. Burmistrz pismem z dnia 19 stycznia 2015 r., doręczonym skarżącej w dniu 29 stycznia 2015 r. odmówił usunięcia naruszenia prawa, przy czym z nadesłanych do Sądu akt sprawy nie wynika, aby Rada Miasta i Gminy M. upoważniła Burmistrza do udzielenia odpowiedzi na wezwanie. Zatem termin do wniesienia skargi liczyć należało od dnia wniesienia wezwania (por. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2006 r. sygn. akt II OSK 1009/06 i z dnia 4 marca 2009 r. sygn. akt II OSK 1236/08 - dostępne w centralnej bazie orzeczeń). Przedmiotowa skarga wniesiona została 23 lutego 2015 r., kiedy to wpłynęła do Urzędu Miasta, zatem w terminie 60 dni od wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa, tj. od dnia 29 grudnia 2014 r. Tym samym uznać należało, że skarga wniesiona została w terminie.

Skarżąca składając skargę na przedmiotową uchwałę z [...] 2015r. zaskarżyła jednocześnie uchwałę Rady Miasta i Gminy M. z dnia [...] 2008r. Nr [...] w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wybranych obszarów miasta M. (Dz.Ur. Woj. Wlkp. z dnia [...] 2008 r. Nr [...], poz. [...]).

Skargi zostały rozdzielone. Skarga na plan miejscowy z dnia [...] 2008r. była rozpoznana pod sygn. II SA/Po 250/15.

Plan miejscowy z 2008r. obejmował obszar, na którym nie znajdowała się nieruchomości Skarżącej, choć oddziaływał na jej działkę. Obejmował bowiem obszar oznaczony symbolami [...], w tym działki nr [...], [...], [...], [...], [...], [...] i [...] otaczający od wschodu i północy działkę Skarżącej. W tym zakresie pokrywał się z obszarem objętym planem miejscowym z 2005r. Tych terenów dotyczyły obie skargi Skarżącej.

Z uwagi na fakt, że przedmiot niniejszego postępowania obejmuje plan z 2005r., czyli wcześniejszy w zakresie w jakim pokrywał się z obszarem objętym planem późniejszym z 2008r. pojawiła się kwestia ustalenia, czy w takiej sytuacji możliwe jest w ogóle zaskarżenie planu wcześniejszego z 2005r.

Zgodnie z § 24 uchwały z 2008r. przestały obowiązywać ustalenia dotychczasowych planów dotyczące terenów objętych uchwałą z 2008r. Zapis ten korespondował z treścią art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2016.778, dalej powoływanej jako u.p.z.p.), zgodnie z którą wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu. Brzmienie tego przepisu nie zmieniło się od wejścia w życie u.p.z.p. Nieprawomocnym wyrokiem z dnia 1 czerwca 2016r. w sprawie II SA/Po 250/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w pkt I stwierdził nieważność § 6 ust. 2 pkt 1 lit a uchwały z [...] 2008r. Nr [...] w zakresie, w jakim na terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem 2P dopuszcza możliwość realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których może być wymagane sporządzenie raportu oraz Załącznika nr 3 do zaskarżonej uchwały w części obejmującej stwierdzenie w powyższym zakresie zgodności planu z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy [...]. W pozostałym zakresie Sąd skargę oddalił. Z uzasadnienia w/w wyroku wynika, że Sąd stwierdził nieważność uchwały z 2008r. jedynie w zakresie w jakim dopuszczała możliwość realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Zapisów takich w planie z 2005r. nie było. W przypadku uprawomocnienia tego orzeczenia sądu w zakresie nim objętym obowiązywać będą zapisy planu z 2005r.

Zdaniem Sądu prawomocne zakończenie sprawy II SA/Po 250/15 nie ma jednak wpływu na treść orzeczenia, gdyż bez względu na to czy zostanie zakończona takim rozstrzygnięciem jak w wyroku z dnia 1 czerwca 2016r., czy w inny sposób, Skarżąca w zakresie w jakim ma to wpływ na jej interes prawny może skarżyć plan z 2005r. Stwierdzenie nieważności planu miejscowego wywiera bowiem skutek ex tunc, czyli wstecz. Uchylenie tego planu planem późniejszym wywołuje skutek na przyszłość (ex nunc). Stwierdzenie nieważności planu późniejszego wyrokiem sądu powoduje, że na nowo odżywają zapisy planu wcześniejszego (por. wyrok NSA z 8.10.2013r., II OSK 2646/12). Bez względu więc na uchwalenie planu późniejszego uchylającego wcześniejszy, czy stwierdzenie nieważności planu późniejszego istnieje możliwość zaskarżenia planu wcześniejszego i domagania się stwierdzenia jego nieważności, pod jednym wszak warunkiem, że plan wcześniejszy może być stosowany do sytuacji z okresu poprzedzającego jego uchylenie lub zmianę. Kontrola tego planu dotyczy więc okresu od daty wejścia w życie tego planu do zmiany lub uchylenia kwestionowanych zapisów.

Sąd w tym zakresie w całości podziela stanowisko wyrażone w tym zakresie w wyroku WSA we Wrocławiu z 2.09.2014r. (II SA/Wr 295/14), który stwierdził, że "w przypadku uchylenia lub też zmiany aktu prawa miejscowego przez organ stanowiący gminy, utrata mocy nie ma skutku



wstecznego tak jak w przypadku stwierdzenia nieważności tego aktu. Dlatego też w przypadku zaskarżenia do sądu uchwały, która utraciła moc obowiązującą przed wniesieniem skargi w związku z jej uchyleniem lub zmianą, kwestie dopuszczalności kontroli sądowej takiego aktu nie można rozważać przy przyjęciu stanowiska albo generalnie wykluczającego możliwość takiej kontroli, albo bez wyjątku ją dopuszczającego. Kryterium istotnym w takich przypadkach jest bowiem to, czy kontrola taka jest wymagana ze względu na skutki wywołane aktem lub mogące powstać w przyszłości, w związku z możliwością jego zastosowania. Badając kwestię dopuszczalności kontroli aktów, które zostały formalnie uchylone, Trybunał Konstytucyjny przyjął w uchwale nr W 5/94, że skarga na uchwałę organu gminy jest dopuszczalna również wtedy, gdy uchwała ta została wprawdzie uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę. Zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę. Podobne stanowisko przyjęte zostało w orzecznictwie (por np. postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 3 czerwca 2013 r. o sygn. akt II SA/GI 135/13, LEX nr 1329748)."

Odnosząc powyższe uwagi do rozpoznawanej sprawy wskazać należy, że Skarżąca wnosząc skargę podawała, że jej interes prawny jak właścicielki działki nr [...] (objętej planem z 2005r.) został naruszony przez fakt, że bez jej zgody jej działka stała się terenem obiektów produkcji, składów, magazynów oraz usług wytwórczych, że lokalizacja zakładów produkcyjnych wokół jej działki zagrażają wypełnieniu przez nią na własnej działce funkcji mieszkalnictwa. Podała, że na otaczających ją działkach nr [...], [...], [...], [...], [...] i [...] oznaczonej na rysunku planu symbolem [...] przewidziana została możliwość łączenia funkcja produkcyjnej, składów i magazynów oraz usług nieuciążliwych rzemiosła wraz z możliwością lokowania zabudowy mieszkaniowej, działalność gospodarcza nie mogła być zaliczana do przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko i symbolem [...] – teren produkcji składów i magazynów przeznaczony został na budowę [...] przy ul. [...] (w rejonie rzeczki [...]), podczas gdy było to niezgodne zarówno z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z 2005r, które zezwalały na lokowanie na terenach zabudowy mieszkaniowej usług nieuciążliwych (bytowych, konsumpcyjnych) oraz na lokalizację zakładów produkcyjnych na terenach zabudowanych o podstawowej funkcji mieszkaniowej oraz chroniące istniejący rodzaj oraz funkcje zabudowy jak i z zapisami poprzedniego planu z [...] 1984r., który przewidywał dla tego terenu oznaczenie [...] – istniejący podział na działki ogrodnicze [...] – osiedle budownictwa jednorodzinne w rejonie ulic [...] i [...]. Skarżąca podała, że dopuszczenie funkcji produkcyjnej w planie w 2005r na terenach otaczających ją działek, skutkowało powstaniem zakładów produkcyjnych oddziałujących szkodliwymi emisjami na jej nieruchomości. Wskazała, że spółka "[...]" zlokalizowana na działce nr [...](obecnie [...] i [...]) i na działkach [...], [...], [...], [...],[...] i [...] zajmuje się produkcja i usługami wyrobów z metali (kompleksowa produkcja wszelkiego rodzaju konstrukcji stalowych, urządzeń specjalistycznych, urządzeń spawanych ze stali, usługi w zakresie cięcia i wiercenia kształtowników stalowych, cięcia blach CNN, tradycyjna obróbka skrawaniem i frezowaniem, wypalaniem plazmowym HD, malowaniem proszkowym, gięciem na prasie krawędziowej CNC, gięcie rur i profili, spawanie). To generuje do środowiska, w tym na jej nieruchomości zanieczyszczenia przemysłowe: szkodliwe pyły, gazy, pary i hałas o znacznym natężeniu. Skarżąca podała (k. 436, 440 akt), że w okresie obowiązywania uchwały z 2005r. na działce [...] i [...] powstały m.in. budynek magazynowy, parking dla samochodów ciężarowych i osobowych, hale produkcyjne, magazyny, wiaty obudowane, hale. Podała, że na tych działkach powstały praktycznie wszystkie obecne budowle produkcyjne, do których "dopasowywano" plan. Pozostałe działki były zabudowywane i zagospodarowywane na cele produkcyjne od końca 2009r. i w latach 2014/2015 (k. 442-444), czyli pod działaniem uchwały z 2008r. Organ w odpowiedzi na skargę podał, że zabudowa i funkcje na działkach [...] i [...] istniały już w chwili uchwalenia planu z 2005r., a zabudowa na działkach [...] powstała po

2008r. na mocy planu z 2008r. Tym samym uznać należy, że Skarżąca nie wykazała aby przepisy uchwały z 2005r., które utraciły moc znajdowały zastosowanie do konkretnych, dotyczących jej, sytuacji z okresu poprzedzającego częściową utratę mocy zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działek [...], [...], [...], [...],[...] i [...]. Nie wykazała bowiem, by na mocy zapisów planu z 2005r.(uchylonego planem z 2008r.) powstała zabudowa oddziałująca na wykonywane przez nią prawo własności działki nr [...] na działkach [...], [...], [...], [...],[...] i [...]. W tym więc zakresie skarga jako bezzasadna podlegała oddaleniu na podstawie art. 151 p.p.s.a.

W odniesieniu do działek [...] i [...] Skarżąca wykazała, że doszło do naruszenia jej interesu prawnego, znajdował się tam bowiem w okresie działania planu z 2005r. zakład produkcyjny (wg organu od pierwszej połowy lat 90 – tych XXw.), który oddziaływał na jej nieruchomości nr [...]. Bez wątplenia na tym terenie znajduje się zakład produkcyjny, który powstał przed uchyceniem planu z 2005r. a jego istnienie w kontekście wskazanych zapisów planu, dopuszczających funkcję produkcyjną, magazynowo – składową Skarżąca kwestionuje. Sąd uznał więc w tym zakresie skargę za dopuszczalną. Zgodnie z planem miejscowym z 2005 r. dla przedmiotowego terenu (w tym działki Skarżącej), oznaczonego na rysunku planu symbolem [...], przewidziana była funkcja produkcji, składów i magazynów oraz usług nieuciążliwych rzemiosła wraz z możliwością lokowania zabudowy mieszkaniowej, co pozostaje w sprzeczności z realizowaną na działce Skarżącej nr [...] funkcją mieszkaniową i narusza interes prawny Skarżącej.

Powyższe oznacza, że spełnione zostały przesłanki dopuszczalności skargi, co umożliwia przeprowadzenie przez Sąd jej merytorycznej oceny i w konsekwencji ustalenie, czy naruszenie interesu prawnego Skarżącej było prawnie dopuszczalne. Obowiązek uwzględnienia skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia Skarżącej jest związane z równoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego (normy prawa materialnego)

Nadto wymaga podkreślenia, że przedmiotem badania pod względem zgodności z prawem jest cała uchwała w sprawie planu, jednakże w przypadku stwierdzenia naruszenia zasad sporządzania planu lub istotnego trybu sporządzania planu, sąd może orzec o stwierdzeniu nieważności uchwały, ale tylko w części wyznaczonej granicami interesu prawnego skarżącego (por. wyrok NSA z dnia 25 listopada 2008 r., sygn. II OSK 978/08, wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2014r.,sygn. akt II OSK 117/13 [w:] CBOSA). W ostatnio zaś przywołanym wyroku NSA wyraźnie stwierdził, że: " Jeśli zatem skarżący wywodzi swój interes z prawa własności nieruchomości, to stwierdzenie nieważności tego planu powinno nastąpić tylko w odniesieniu do części tego planu dotyczącej tych nieruchomości." Stwierdzenie naruszenia nie tylko zasad, ale także istotnego trybu sporządzenia planu powoduje, że sąd administracyjny nabywa kompetencję do stwierdzenia nieważności jedynie części planu tj. w zakresie prawa własności działek skarżącej stwierdziłby nieważność jedynie części planu mieszczącej się w granicach interesu prawnego skarżącej.

Przechodząc do oceny legalności zaskarżonej uchwały stwierdzić należy, że stosownie do przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ( w brzmieniu od 18.11.2015r., bez wskazania w przepisach przejściowych ustawy z 9.10.2015r. – Dz.U. 2015.1777, że nie dotyczy spraw wszczętych przed wejściem w życie tego przepisu) nieważność uchwały rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w całości lub części powodują: istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. W powołanym przepisie ustawodawca rozróżnia pojęcie "zasad sporządzana aktu planistycznego" oraz "trybu sporządzania aktu planistycznego", czyli sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego. Zasady sporządzania planu miejscowego

dotyczą 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 rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Analizując dokumentację związaną z procedurą planistyczną w przedmiotowej sprawie Sąd nie znalazł podstaw do uznania, by doszło do istotnych naruszeń zasad czy trybu sporządzania planu ani właściwości organów wynikających z przepisów u.p.z.p.

Rada Miasta i Gminy M. podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu oraz po przeprowadzeniu procedury uchwałę w przedmiocie miejscowego planu (art. 14 ust. 4, art. 20 ust. 1 upzp). Plan zawiera część tekstową i graficzną zgodnie z art. 20 ust. 1, art. 16 i wskazanym w nim rozporządzeniem). Przedmiotowy plan zawiera obowiązkowe elementy wynikające z art. 15 ust. 2 u.p.z.p. z uwzględnieniem jego specyfiki. Wskazano w nim, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1-5 u.p.z.p. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu, zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, zasady kształtowania krajobrazu, zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej. Wskazano zasady kształtowania zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.), granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów ( art. 15 u.p.z.p. ust. 7 ), szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym(art. 15 ust. 8 ),sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów(art. 15 ust. 11 ) W planie zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 i 12 wskazano zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury oraz 30% stawkę procentową, na podstawie, której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. Nie doszło w tym zakresie do naruszenia art. 10 ust. 1 pkt 1,2,3,5 u.p.z.p., przepis ten odnosi się wprost do studium.

Plan zawierał więc wszystkie obligatoryjne elementy przewidziane w w/w przepisach.

Procedura planistyczna również została zachowana. Sąd nie dopatrył się jej naruszenia a w szczególności podawanego w skardze faktu braku powiadomienia Skarżącej o okolicznościach powstawania planu. Po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego burmistrz zgodnie z art. 17 pkt 1 u.p.z.p. ogłosił w prasie miejscowej ("[...]") oraz przez obwieszczenie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określił formę, miejsce i termin (do 1 marca 2005r.) składania wniosków do planu nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Zgodnie z art. 17 pkt 2 u.p.z.p. organ zawiadomił na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu. Zawiadomił 22 instytucje i organy wymienione w rozdzielniku do pisma z 27.01.2005r. Organ, zgodnie z art. 17 pkt 4 i 5 sporządził projekt planu, rozpatrując wnioski złożone w sprawie wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz skutków finansowych. Zgodnie z art. 17 pkt 6 wystąpił o opinie do organów wskazanych w pkt a i dokonał uzgodnień planu z organami wymienionymi w pkt b wskazanego przepisu.

Zgodnie z art. 17 pkt 9 u.p.z.p. organ ogłosił w prasie ("[...]"), w urzędzie gminy o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed wyłożeniem i wyłożył ten projekt (od 16.11 do 7.12.2005r.) wraz z prognozą oddziaływania na środowisko na okres co najmniej 21 dni oraz zorganizował w tym okresie (w dniu 25 listopada 2005r.) publiczną nad przyjętymi w planie rozwiązaniami, na którą nie stawił się nikt. Zgodnie z art. 17 pkt 10 u.p.z.p.

organ wyznaczył w w/w ogłoszeniu termin do 22.12.2005r., w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszy niż 14 dni od zakończenia okresu wyłożenia planu.

Organ nadzoru w rozstrzygnięciu nadzorczym z [...] marca 2006r. podał, że z dołączonej do uchwały dokumentacji nie ma potwierdzenia ogłoszenia, o podjęciu uchwały do przystąpienia do sporządzenia planu w sposób zwyczajowy przyjęty w [...], co jednak nie jest naruszeniem istotnym. Brak ogłoszenia w [...] Informatorze Samorządowym, przy ogłoszeniu w urzędzie gminy i lokalnej prasie, za istotne naruszenie trybu sporządzania planu uznane być, w ocenie Sądu, nie może. Nie ma żadnych podstaw prawnych, by Skarżąca mogła domagać się indywidualnego zawiadamiania w sprawie uchwalania planu miejscowego dotyczącego całego [...]. Zgłoszony przez nią zarzut w tym zakresie okazał się bezzasadny.

Zgodnie z art. 17 pkt 14 u.p.z.p. Burmistrz przedstawił radzie gminy projekt planu miejscowego bez uwag, bowiem uwag takich nie zgłoszono.

Uchwała dotycząca przedmiotowego planu została w sposób wystarczający uzasadniona. W tym miejscu zaznaczyć należy, iż uzasadnienie uchwały w pierwszej kolejności powinno wykazywać celowość przyjętych w planie rozwiązań w aspekcie wniosków i uwag zgłoszonych w ramach procedury planistycznej. Skoro odnośnie terenu działek [...], [...] brak było wniosków i uwag kwestionujących przyjęte w projekcie planu rozwiązania, Rada nie musiała w uzasadnieniu uchwały rozważać wszystkich problemów, jakie mogą wiązać się z wejściem w życie planu. W tym miejscu wskazać jednakże należy, iż z dokumentacji planistycznej wynika, jakimi celami organy planistyczne kierowały się podczas prac nad planem oraz, że ocenie podlegały także skutki, z jakim wiązać będzie się przeznaczenie terenu na obszarze [...] Istotne materiały w tym zakresie zawiera opracowanie Prognoza oddziaływania na środowisko. Kwestie związane z ochroną szeroko pojętego środowiska oraz standardu życia mieszkańców omawiane były na posiedzeniach Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, analizowane były przez organy uzgodnieniowe, w szczególności inspekcję sanitarną, która zaopiniowała pozytywnie projekt planu w zakresie wymagań higienicznych i zdrowotnych, wydział ochrony środowiska oraz konserwatora przyrody. Organom tym przedkładano Prognozę oddziaływania na środowisko, zawierającą ocenę w zakresie klimatu akustycznego (str. 21 Prognozy – k. nr [...] akt admin.), streszczenie w języku niespecjalistycznym (k. 29 Prognozy – k. 165 akt adm.), w której wskazano na zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym i funkcjonalnym gminy, którym towarzyszyć będą zmiany poszczególnych komponentów środowiska przyrodniczego o ograniczonym zasięgu z brakiem inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko. W charakterystyce obszaru objętego planem (k. 4 Prognozy k. 115 akt administracyjnych wskazano, że poza rolnictwem mieszkańcy utrzymują się z działalności zakładów przemysłu metalowego, drzewnego oraz handlu. Nie wskazano na odstąpienie od tych aktywności, podkreślając ograniczoną ilość zakładów produkcyjnych. Argumenty Skarżącej dotyczące nieprawidłowej oceny przez organy opiniujące prognozy w zakresie klimatu akustycznego, fikcyjności przeprowadzanych kontroli, czy nie uwzględnienia pracy konkretnych urzędów na działkach przylegających do działki Skarżącej wykraczają poza ocenę legalności planu miejscowego. Kwestie związane z ponadnormatywnym hałasem, czy zasadnością uzgodnień między organami nie mogą być przedmiotem rozważań w sprawie dotyczącej planu miejscowego i jego zgodności z przepisami w zakresie trybu i zasad jego uchwalania. Gmina jest podmiotem władzy publicznej, dysponującym tak zwanym władztwem planistycznym. Władztwo to nie ma charakteru absolutnego, ustawodawca przewidział środki prawne wpływania szerokiego kręgu podmiotów na proces planistyczny. Wśród tych form nie ma jednak prawa właścicieli (użytkowników nieruchomości i innych podmiotów) do udziału w charakterze strony w postępowaniu uzgodnieniowym, stanowiącym etap postępowania planistycznego prowadzonego przez organy gminy. Uzgodnienie w procesie planistycznym jest władczą ingerencją w sferę zadań

zdecentralizowanych wykonywanych samodzielnie przez gminę i ochronie tej samodzielności służy stosowanie art. 106 k.p.a. z przewidzianymi tam środkami ochrony (por.: wyrok NSA z dnia 15 października 2008 r., I/08/1000/10/SK). Sąd nie ma podstaw do rozważania w niniejszej sprawie kwestii natężenia hałasu na działkach sąsiednich do działki Skarżącej. Nie ma podstaw by konkretne normy dotyczące hałasu znajdowały się w uchwale dotyczącej planu miejscowego. Jak wskazał organ w odpowiedzi na skargę – skargi Skarżącej w zakresie emisji istniejących zakładów zostały przekazane Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w P., który przeprowadza kontrolę środowiska.

Sumując, skoro organy planistyczne – Rada Miasta i Gminy M. oraz Burmistrz, w toku prac nad planem dochowały wymogów określonych powołanymi powyżej przepisami u.p.z.p., Sąd nie znalazł podstaw, aby podzielić zarzuty skargi dotyczące naruszenie trybu postępowania podczas prac nad planem i z tego powodu wyeliminować ten plan z obrotu prawnego.

Plan z dokumentacją procedury planistycznej został przekazany w celu oceny zgodności z przepisami prawa oraz ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa W., który wydał rozstrzygnięcie nadzorcze w dniu [...] marca 2006r. stwierdzając nieważność uchwały w § 3 ust. 3. Przedmiotowy plan miejscowy został ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Województwa W. Nr [...] w dniu [...] 2006r. pod poz. [...].

Powyższe wskazuje, że przy uchwalaniu przedmiotowego miejscowego planu nie doszło do istotnego naruszenia zasad ani trybu jego uchwalania, rozstrzygał organ właściwy.

Skarżąca zarzucała brak zgodności planu ze studium.

Przechodząc do omówienia tego zarzutu należy mieć na uwadze, że studium nie jest aktem prawa miejscowego, a więc nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego - co wynika z art. 9 ust. 5 ustawy p.z.p. - to będąc aktem planistycznym określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Związanie ustaleniami studium przy sporządzaniu planu miejscowego polega zatem na kształtowaniu postanowień planu - określonych w art. 4 ust. 1, art. 14 ust. 1 i w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy p.z.p. - w sposób uwzględniający i wręcz wynikający z określonych w studium ustaleń kierunków zagospodarowania przestrzennego, wymienionych w art. 10 ust. 2 ustawy p.z.p. Z art. 3 ust. 1 i z art. 9 ust. 1 ustawy p.z.p. wynika bowiem, że studium jest prawnie określonym instrumentem kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy, służącej ustalaniu lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Podnoszono również, że z określony w art. 9 ust. 4 i art. 15 ust. 1 ustawy p.z.p. warunek zachowania zgodności ustaleń planu miejscowego z kierunkami zagospodarowania przestrzennego określonymi w studium tworzy ustawową zasadę sporządzania planu miejscowego, której naruszenie - stosownie do treści w art. 28 ust. 1 ustawy p.z.p. - powoduje skutek nieważności planu miejscowego w całości lub w części. Zatem ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium (por.: wyroki NSA z dnia 14 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 359/07 i z dnia 16 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1904/10, prawomocne wyroki WSA w Warszawie: z dnia 29 grudnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 2001/10 i z dnia 25 stycznia 2011 r., sygn. akt IV SA/Wa 719/10). Nie są jednak powieleniem jego zapisów.

Zgodnie z art. 20 u.p.z.p. w brzmieniu na dzień podejmowania przez organ zaskarżonej uchwały plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz 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. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. W Załączniku Nr [...] do uchwały

Burmistrz Miasta i Gminy w M. z dnia [...] 2005r. znajduje się uchwała o zgodności zaskarżonego miejscowego planu ze studium.

Niezgodność planu miejscowego z 2005r. z zapisami Studium Skarżąca w pierwszej kolejności wywodzi na podstawie analizy części graficznej Studium. Zgodnie z oznaczeniami do rysunku nr [...] (Studium – część II, str. 8), teren obejmujący działki [...] i [...] (jak również działkę Skarżącej nr [...]), to tereny zabudowane o podstawowej funkcji mieszkaniowej. Tereny na północ od tych działek, to tereny rzemiosła nieuciążliwego z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej. Odnosząc się zatem do zarzutu niezgodności zaskarżonego planu z zapisami Studium w związku z treścią rysunku nr [...] należy wskazać ( tak też WSA w Poznaniu w wyroku z 1 czerwca 2016r., II SA/Po 250/16), iż Studium stanowi jedną całość, zatem część tekstową oraz graficzną tego aktu należy odczytywać łącznie. Studium jest przy tym aktem określającym perspektywiczną politykę przestrzenną gminy dla całego jej obszaru, lecz jednocześnie uwzględnia stan faktyczny istniejący na danym terenie. Zgodnie z art. 10 u.p.z.p. w studium uwzględnia się wiele uwarunkowań z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu, stan ładu przestrzennego, potrzeby i możliwości rozwoju gminy. Po przeanalizowaniu tych uwarunkowań w studium określa się kierunki zmian w polityce przestrzennej gminy oraz przeznaczeniu terenów, kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów.

Działki oznaczone numerem [...], [...] i [...] obręb [...] zgodnie z rysunkiem podstawowym Studium stanowią tereny zabudowane o podstawowej funkcji mieszkaniowej (część graficzna Studium). W części tekstowej Studium można znaleźć jednakże zapisy zezwalające na lokalizację zakładów produkcyjnych na terenach zabudowanych o podstawowej funkcji mieszkaniowej oraz chroniące istniejący rodzaj i funkcje zabudowy:

- "zabieganie o pozyskanie zakładów o czystej ekologicznie produkcji i minimalnych odpadach. Zakłady takie mogłyby się znaleźć również w zespołach mieszkaniowych - zapewniłoby to bliskość miejsca pracy dla kobiet" (VI. Podstawowe elementy zagospodarowania i użytkowania obszarów, 3. Zakłady produkcyjne, s.15 - Część I Gmina [...] - tekst i rysunki, Studium z 1999 r.),

- "na całym obszarze, objętym Studium, zachowuje się istniejącą zabudowę, z prawem rozbudowy, przebudowy, rozbiórki, zmiany przeznaczenia z zachowaniem przepisów odrębnych, w tym również wynikających z ochrony i opieki nad zabytkami" (II. Nowe regulacje 1. Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, ograniczenia i zalecenia, pkt 1) - Suplement do Studium z 2005 r.),

- możliwość lokalizowania na terenie zabudowy mieszkaniowej usług nieuciążliwych I bytowych, konsumpcyjnych) z zachowaniem przepisów odrębnych. Funkcja uzupełniająca nie może należeć do przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko" (II. Nowe regulacje 1. Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, ograniczenia i zalecenia, pkt 3) - Suplement do Studium z 2005r. W tym miejscu wskazać należy, iż w dacie uchwalenia zaskarżonego planu z 2008 r. obowiązywało Studium w wersji z 1999 r., zmienionej w 2005 r.

Część tekstowa Studium z 1999 r. zawiera również zapisy, z których jednoznacznie wynika, iż Studium dopuszcza na obszarze objętym w nowym planie symbolem [...] prowadzenie działalności przemysłowej. Należy w tym miejscu przypomnieć, iż działalność produkcyjna na działkach [...] i [...] w dacie uchwalenia Studium (1999 rok) była już prowadzona, co Burmistrz wyjaśnił w odpowiedzi na skargę. Z informacji przekazanych Sądowi wynika, iż zakład produkcyjny zlokalizowany na działce [...] i [...] rozpoczął działalność w pierwszej połowie lat 90-tych XX wieku, a Skarżąca twierdzenia tego nie podważała, wskazywała jedynie na jego

dalszy rozwój, zwiększenie skali produkcji, ilości pracowników w okresie działania uchwały z 2005r.

Ponadto, Studium (część I) w pkt 6 ppkt 6.3 (str. 16) zawiera zapisy dotyczące ograniczeń co do prowadzenia działalności produkcyjnej, lecz dotyczące preferowanego kierunku rozwoju tej działalności na przyszłość. W rozdziale 7 – Polityka Przestrzenna Miasta i Gminy podano, jak przedstawia się polityka przestrzenna gminy w stosunku do poszczególnych składników struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, uwzględniająca stan obecny i możliwy do przewidzenia układ perspektywiczny. Z kolei pkt 7.4 m.in. stanowi, iż na obszarze miasta i gminy wyklucza się w całości adaptowania obiektów istniejących i realizację nowych o produkcji mogącej stanowić zagrożenie zdrowia ludzi i pogorszenie stanu środowiska przyrodniczego.

Dokonując w takich uwarunkowaniach faktycznych i prawnych analizy zapisów Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Miasta i Gminy M., przyjętego uchwałą Nr [...] z dnia [...] 1999 r. i zmianą Studium przyjętą uchwałą Nr [...] z dnia [...] 2005 r., Sąd rozpatrujący niniejszą sprawę nie podziela stanowiska Skarżącej, iż zaskarżona uchwała w części odnoszącej się do terenu objętego symbolem [...] jest niezgodna z ustaleniami tego aktu. W § 15.1 uchwały w odniesieniu do terenów produkcji magazynów i składów oznaczonych na rysunkach symbolem P zapisano "prawo prowadzenia działalności gospodarczej mogącej oddziaływać na środowisko, rozumianej zgodnie z obowiązującymi przepisami szczególnymi, przy zastosowaniu rozwiązań technologicznie – budowlanych ograniczających zasięg uciążliwości we wszystkich komponentach środowiskowych, do granic terenu, na którym prowadzona jest działalność. Uciążliwość nie może przekraczać obowiązujących norm.". W § 15. 2 zapisano: " zachowuje się istniejące obiekty, z prawem przebudowy, rozbudowy, zmiany sposobu użytkowania, z uwzględnieniem przepisów szczególnych." W § 16.1 i 2 dla terenów oznaczonych symbolem [...] przewidziano "prawo prowadzenia działalności gospodarczej branży rzemieślniczej oraz przetwórstwa rolno – spożywczego. Realizowane obiekty usługowo – wytwórcze to przedsięwzięcia, które nie są zaliczane do przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów odrębnych, a uciążliwość nie może wykraczać poza granice działki, na której prowadzona jest działalność. W odniesieniu do rozważanego terenu z działkami [...], [...] i [...] na rysunku planu nr [...] – rejon ulicy [...] oznaczono go symbolem [...] W § 45 ust. 12 pkt 4 uchwały z 2005r. wskazano, że dodatkowym warunkiem dla wybranych terenów (tj rejon ulicy [...] oznaczony jako [...]) jest możliwość łączenia funkcji produkcyjnej, magazynowo – składowej z rzemiosłem usługowym (wytwórczym), przy czym zaznaczono, że działalność gospodarcza nie może być zaliczona do przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów odrębnych. Te zapisy, wbrew stanowisku Skarżącej nie są niezgodne z zapisami studium i nakreślonymi przez to studium kierunkami rozwoju [...]. Z analizowanych zapisów studium nie wynika bowiem, że tereny ulicy [...] winny być przeznaczone jedynie na zabudowę mieszkaniową i ewentualnie drobne zakłady rzemieślnicze. Z pewnością nie powinno być na nich działalności mogącej znacząco oddziaływać na środowisko, ale zapis dopuszczający taką działalność znajdował się w uchwale z 2008r. a nie w analizowanej w niniejszej sprawie uchwale. W ocenie Sądu brak jest podstaw do zakwestionowania przyjęcia w zaskarżonym planie miejscowym z 2005 r. prawa prowadzenia działalności gospodarczej (przemysłowej) dla terenu oznaczonego symbolem [...]

W tym miejscu wskazać należy, że prawo własności, mimo że konstytucyjnie chronione, nie jest prawem bezwzględny. Art. 64 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że własność może być ograniczona 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. Tymi przepisami szczególnymi są między innymi regulacje zawarte w ustawie o planowaniu i

zagospodarowaniu przestrzennym. Na tle art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.) za podstawowe składniki prawa własności, decydujące o jego istocie, uznać należy możliwość korzystania z przedmiotu własności, pobierania pożytków i innych dochodów oraz rozporządzania tym przedmiotem własności. Uprawnienia te mogą być poddawane różnego rodzaju ograniczeniom przez ustawodawcę, ale są one dopuszczalne, jeżeli czynią zadość wymogom określonym w art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji RP. W przedmiotowej sprawie plan miejscowy z 2005r. dopuszczający możliwość prowadzenia działalności gospodarczej na terenie oznaczonym symbolem [...] nie ograniczał prawa własności Skarżącej. Zachowała ona dotychczasową funkcję mieszkalną, którą realizuje na własnej działce. Fakt, że korzystniejsze dla niej byłoby mieszkanie w okolicy zabudowanej budownictwem mieszkaniowym a nie przemysłowym z zachowaną funkcją mieszkaniową nie oznacza, że została pozbawiona możliwości korzystania ze swojego przedmiotu własności, rozporządzania nim. Przed uchwaleniem tego planu, jak podała Skarżąca na działkach sąsiednich nie były realizowane tylko funkcja mieszkalna, znajdowały się tam już bowiem zakłady przemysłowe. Zmiana skali produkcji, ilości zatrudnionych pracowników o ile nie skutkuje uznaniem przedsięwzięcia za mogące znacząco oddziaływać na środowisko, nie stanowi o zmianie przeznaczenia terenów. Nadto, to, że, jak podała Skarżąca zakłady na działkach sąsiednich rozbudowane zostały w latach 2013/2014 i 2015 (k. 452) i obecnie są ponadnormatywnie uciążliwe dla mieszkańców (Skarżącej) nie może być przedmiotem niniejszej sprawy. Zaskarżona uchwała z 2005r. nie obowiązywała już w chwili budowy, czy istotnej rozbudowy tych zakładów. Jak wyżej wyjaśniono z uwagi na uchylenie tego planu, podlega on kontroli jedynie w zakresie w jakim w czasie jego obowiązywania znajdował on zastosowanie do konkretnych dotyczących Skarżącej sytuacji. Podkreślić należy, że uchwała z 2005r. nie umożliwiała prowadzenia na terenach [...] działalności mogącej znacząco oddziaływać na środowisko. Funkcja uzupełniająca nie mogła należeć do przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko. Sąd w niniejszej sprawie nie bada zasadności wydawanych decyzji w zakresie pozwolenia na budowę hal czy zakładu produkcyjnego ani zgodności budowy inwestycji z tymi decyzjami. Wnioskowane przez Skarżącą dowody z wydawanych przez organy decyzji administracyjnych pozostawały bez znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, dotyczyły one bowiem konkretnych inwestycji a nie wskazywały na wadliwość planu miejscowego z 2005r.

Na zakończenie wskazać należy, że w myśl art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do zadań własnych gminy. Kontrola sądu administracyjnego w tym przedmiocie nie może więc dotyczyć celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania, w tym braku nadużycia władztwa planistycznego oraz określonej ustawą procedury planistycznej. Podnosi się nadto, że żaden sąd administracyjny nie posiada kompetencji do merytorycznej oceny trafności i celowości rozwiązań planu, skoro jedynym kryterium dopuszczalnym w postępowaniu sądowym jest kryterium legalności (por.: wyroki NSA: z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1947/10 i z dnia 23 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 834/10, z 11 czerwca 2010 r., II OSK 588/10 oraz prawomocny wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 maja 2008 r., sygn. akt II SA/OI 180/08). Przedmiotowa uchwała w zakresie analizowanym nie naruszała tego kryterium.

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r., poz. 718) orzekł, jak w sentencji wyroku.