

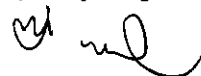
z dnia 23 czerwca 2010 r.

sygn. akt. II SA/Sz 177/10

jest prawomocny(e)

od dnia 24.08.2010 r.

podpis sędziego



ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 czerwca 2010 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Henryk Dolecki
Sędziowie	Sędzia NSA Stefan Kłosowski Sędzia WSA Maria Mysiak (spr.)
Protokolant	Małgorzata Płocharska-Małys

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 czerwca 2010 r.

sprawy ze skargi SGI BALTIS Spółki z o.o. w Szczecinie

na uchwałę Rady Miasta Szczecin

z dnia 26 października 2009 r. nr XL/994/09

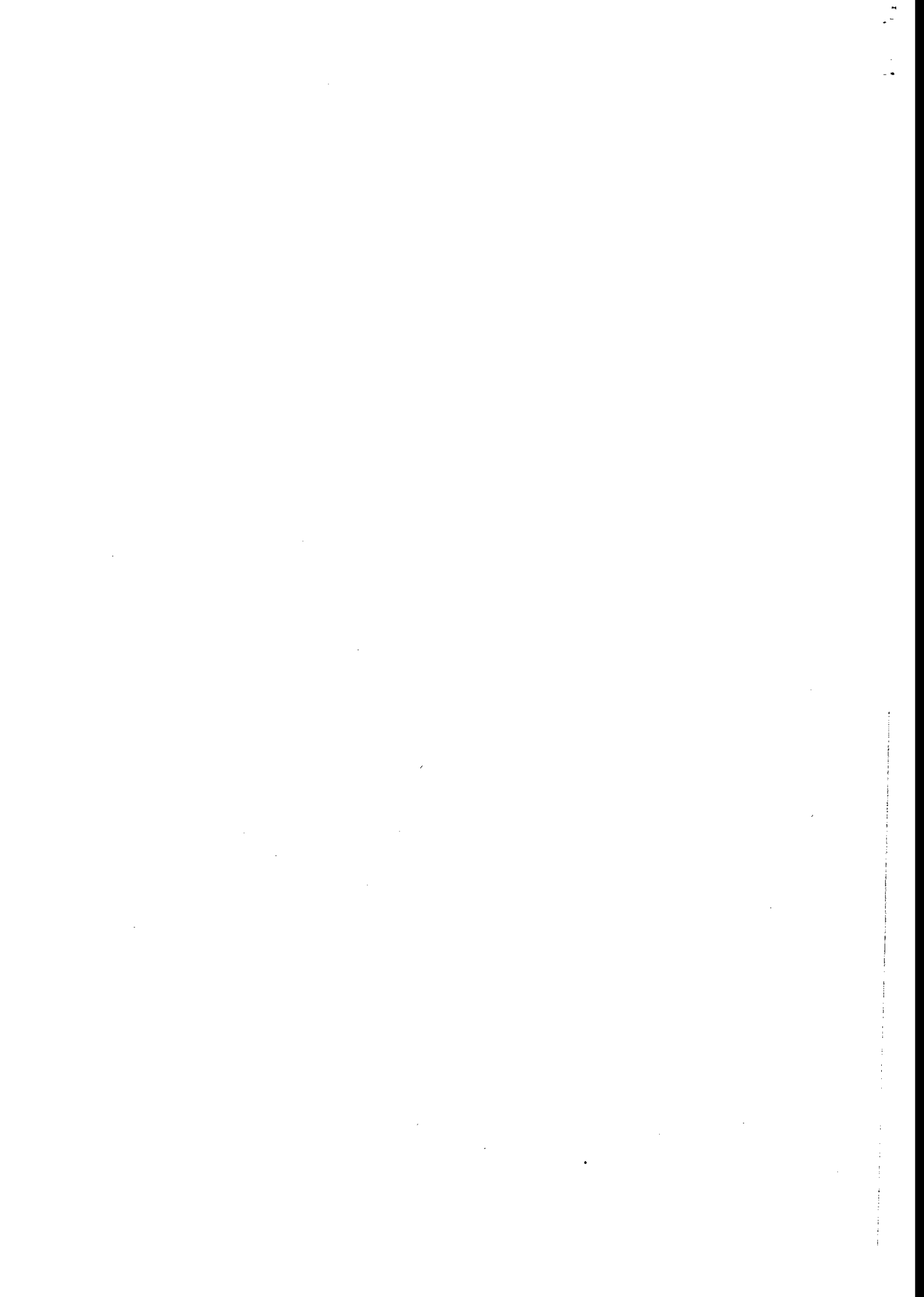
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Międzyodrze Wyspa Grodzka - Łasztownia” w Szczecinie

- I. odrzuca skargę w części dotyczącej § 53 pkt 1 ppkt 1, 3, 4, 5, pkt 2 ppkt 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 i 14, pkt 3, pkt 4, pkt 5, pkt 6 oraz § 73 zaskarżonej uchwały,
- II. stwierdza nieważność § 53 pkt 1 ppkt 2 i pkt 2 ppkt 13 zaskarżonej uchwały,
- III. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie określonym w pkt II wyroku,
- IV. zasądza od Rady Miasta Szczecina na rzecz skarżącej SGI BALTIS Spółki z o.o. w Szczecinie kwotę 557 /pięćset pięćdziesiąt siedem/ złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwy/we podpis/y
za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SĄDOWY


Aneta Kukła



UZASADNIENIE

SGI Baltis sp. z o.o. w Szczecinie, na podstawie art. 50 § 1, art. 52 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) w związku z art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 ze zm.), zaskarżyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie uchwałę Rady Miasta Szczecina nr XL/994/09 z dnia 26 października 2009 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Międzyodrze Wyspa Grodzka - Łasztownia” w Szczecinie w części dotyczącej § 53 i § 71 oraz odpowiadających im zapisów w załączniku graficznym do tejże uchwały.

Zaskarżonej uchwale zarzuciła:

- naruszenie art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717) w związku z art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP, art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717) oraz art. 1 Protokołu dodatkowego Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności poprzez błędną ich wykładnię, wyrażającą się pominięciem przez Radę Miasta Szczecina jako organu podejmującego skarżoną uchwałę - obowiązku uwzględniania w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego nakazu poszanowania prawa przysługującego użytkownikowi wieczystemu nieruchomości będących przedmiotem planowanego zagospodarowania, a ściśle wiążącego się z działkami położonymi przy ul. Celnej 4 w Szczecinie, poprzez lokalizację na tym terenie „przestrzeni publicznej” w postaci „placu z dostępem ogólnym”, w sytuacji gdy nieruchomość ta pozostaje w bezpośrednim sąsiedztwie z niezabudowaną działką, stanowiącą własność Gminy Miasto Szczecin, gdzie taki plac mógłby zostać zlokalizowany oraz „drogi publicznej - ulicy dojazdowej z nabrzeżem” i „nabrzeża wielofunkcyjnego z dostępem ogólnym w formie ciągu pieszo rowerowego z dopuszczeniem ograniczonego ruchu kołowego”, które to przestrzenie łącznie zajmują około 30% terenów oddanych skarżącej w użytkowanie wieczyste, które to rozstrzygnięcie nie znajdowało jakiegokolwiek umocowania ani urbanistycznego, ani historycznego i prowadzi do naruszenia istoty prawa służącego skarżącej oraz jej interesu prawnego przy

zagospodarowaniu terenu, poprzez ingerencję oczywiście bezzasadną i nieproporcjonalną.

W oparciu o tak sformułowany zarzuty wniosła o uchylenie zaskarżonej uchwały Rady Miasta Szczecina nr XL/994/09 z dnia 26 października 2009 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Międzyodrze Wyspa Grodzka - Łasztownia” w Szczecinie w części dotyczącej § 53 oraz § 71 oraz odpowiadających im zapisów w załączniku graficznym do tejże uchwały.

W uzasadnieniu skargi skarżąca wskazała, że w § 53 uchwały na obszarze oznaczonym w części graficznej planu numerem 2 przewidziano lokalizację „placu z dostępem ogólnym” (oraz nadanie mu nazwy „Placu Cieśli”), co zgodnie z definicją zawartą w § 5 pkt 4 oznacza teren, do którego dostęp „nie jest limitowany żadnymi ograniczeniami podmiotowymi ani przedmiotowymi, w szczególności ogrodzeniami, biletami wstępu, czasem dostępu, itp.”. Takie przeznaczenie terenu determinuje jego kwalifikację jako „przestrzeni publicznej”, przez którą należy rozumieć „teren otwarty (niezabudowany), objęty dostępem ogólnym lub dostępem publicznym, o funkcjach komunikacyjnych lub rekreacyjnych, umożliwiający spontaniczną lub zorganizowaną aktywność obywateli: indywidualną i zbiorową”. Natomiast, na obszarze oznaczonym symbolem KP (ciąg pieszy) przewidziano „nabrzeże wielofunkcyjne z dostępem ogólnym w formie ciągu pieszo rowerowego z dopuszczeniem ograniczonego ruchu kołowego”. Ponadto, w § 71 uchwały na terenie skarżącej zaplanowano „drogę publiczną - ulicę dojazdową z nabrzeżem”. Łącznie wskazana powyżej „przeźren publiczna” zajmuje około 30% terenów oddanych skarżącej w użytkowanie wieczyste.

W ocenie skarżącej lokalizacja „przestrzeni publicznej” w postaci „placu z dostępem ogólnym” na terenie oddanym wnioskodawcy w użytkowanie wieczyste, w sytuacji gdy nieruchomość ta pozostaje w bezpośrednim sąsiedztwie z niezabudowaną działką, stanowiącą własność Gminy Miasto Szczecin nie znajdowało jakiegokolwiek umocowania ani urbanistycznego, ani historycznego w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy.

Do powyższego wniosku doprowadziła skarżącą analiza uzgodnień czynionych przez autora zaskarżonej uchwały na etapie ustalania jej treści z innymi organami i specjalistami. I tak, w piśmie z dnia 19 marca 2009 r. Zachodniopomorski Wojewódzki Konserwator Zabytków wskazał, że „ze względu na historyczne znaczenie Łasztowni, zachowane elementy zagospodarowania, położenie nad Odrą

i sąsiedztwo zrewaloryzowanego Starego Miasta, prace nad planem zagospodarowania przestrzennego dla terenów Łasztowni poprzedziły studia historyczno konserwatorskie, w tym opracowanie pt. „Krajobraz Kulturowy Łasztowni i Kępy Parnickiej w Szczecinie” autorstwa dr inż. Piotra Fiuka (Szczecin 2004-225). W w/w opracowaniu oraz we wnioskach konserwatorskich do planu zagospodarowania podkreślono warunek utrzymania i rewaloryzacji historycznej kompozycji architektoniczno - przestrzennej Łasztowni, w tym rozplanowania ulic i placów, co dotyczy również Placu Cieśli”. Jednocześnie podkreślono, że „kształt i dokładna lokalizacja placu na terenie należącym do SGI Baltis sp. z o.o. powinny być określone po uzgodnieniach pomiędzy właścicielem terenu a autorem planu zagospodarowania przestrzennego”. W treści cytowanego pisma Zachodniopomorski Wojewódzki Konserwator Zabytków zadeklarował również uwzględnienie zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzgodnionych pomiędzy wieczystym użytkownikiem a autorem planu.

Zdaniem skarżącej dokonana w kontekście cytowanego pisma Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków analiza opracowania „Krajobraz Kulturowy Łasztowni i Kępy Parnickiej w Szczecinie” autorstwa dr inż. Piotra Fiuka prowadzi do wniosku, że na działce nr 5/2 i 7/2 obręb 1086, położonej przy ul. Celnej 4 w Szczecinie, a oddanej skarżącej w użytkowanie wieczyste, nie przewidziano ani istniejącego, ani nieistniejącego - do przywrócenia w ramach rewitalizacji - historycznego układu ulic, placów i bulwarów nabrzeżnych. Na części działki nr 7/2 zaproponowano ukształtowanie części placu miejskiego, którego zasadnicza część lokalizowana była jednak na działce nr 7/1, stanowiącej własność Gminy Miasto Szczecin. Skarżąca wskazała także na opracowanie E. Staneckiej i E. Kuleszy-Szerniewicz - „Szczecin Łasztownia. Wytyczne do rewaloryzacji historycznej kompozycji przestrzennej”, w którym nie wskazano terenu oddanego skarżącej w użytkowanie wieczyste jako miejsca lokalizacji Placu Cieśli.

Dalej skarżąca podniosła, że uzasadniając lokalizację Placu Cieśli na terenie oddanym skarżącej w użytkowanie wieczyste przy rozpoznawaniu uwag wniesionych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Międzyodrze - Wyspa Grodzka - Łasztownia” i odmawiając uwzględnienia uwag skarżącej w zakresie projektowanych zapisów § 53 pkt 1.2 i pkt 2.14 oraz § 53 pkt 1.3 i pkt 2.15 Rada Miasta Szczecina w załączniku nr 4 do zaskarżonej uchwały wskazała, że „w celu wytworzenia zróżnicowanej obudowy wewnątrz ulicznych wprowadza się

otwarcie architektoniczne, do poziomu terenu, w miejscu dawnego placu miejskiego, o cechach przestrzeni prywatnej, otwartej na przestrzeń publiczną, ze zmianą nazwy Plac Baterii Laskowskiego na historyczną nazwę Plac Cieśli".

Powyższe rozstrzygnięcie determinowało również maksymalną powierzchnię zabudowy na działce oddanej wnioskodawcy w użytkowanie wieczyste w wysokości 80%, ustalonej w wyniku pomniejszenia rzeczywistej powierzchni zabudowy; o sumę powierzchni placu i nabrzeża wielofunkcyjnego.

Natomiast w protokole z przeprowadzenia dyskusji publicznej nad przyjętymi rozwiązaniami w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Międzyodrze - Wyspa Grodzka - Łasztownia” w Szczecinie z dnia 6 sierpnia 2009 r. zanotowano, że lokalizacja Placu Cieśli została „podyktowana między innymi następstwem znajdujących się tam terenów usługowych (Plac ten stanowić będzie dobre przedpole dla znajdującej się tam grupy budynków)”. Podkreślono również, że „zamiarem Miasta nie było odtworzenie geometrii przedwojennej Miasta, chodziło raczej o odtworzenie pewnej myśli, zasady miasta przedwojennego”.

Odnosząc się do powyższej argumentacji powoływanej przez Radę Miasta Szczecina w toku opracowywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Międzyodrze - Wyspa Grodzka - Łasztownia” w Szczecinie skarżąca przyznała, że co do zasady ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, należy do zadań własnych gminy. Jednak, zdaniem skarżącej, powołane uprawnienie planistyczne jako instrument kształtowania sposobu gospodarowania przestrzenią nie stanowi samo w sobie podstawy prawnej do naruszania interesu prawnego podmiotów praw przysługujących do nieruchomości objętych projektem planu miejscowego. Uprawnienie to może być realizowane jedynie w granicach wyznaczonych przepisami prawa dotyczącymi problematyki projektowanej w planie miejscowym. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami prawa, sposób wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych do nieruchomości (art. 64 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.). Zobowiązuje to organy miejscowego planowania przestrzennego do szczególnie wnikliwego i starannego działania, zwłaszcza w tych przypadkach, w których projektowane rozwiązania planistyczne mogą prowadzić do naruszenia prawa własności lub innych praw majątkowych. Wymaga tego konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego i konstytucyjna zasada

ochrony własności. Przepisy ustawy o planowaniu przestrzennym należy interpretować w świetle art. 1 Konstytucji RP w ten sposób, aby w toku całej procedury planistycznej organy przygotowujące i opracowujące plany miejscowe brały pod staranną rozważę wszystkie wchodzące w grę interesy, a sytuacje konfliktowe rozstrzygały po wysłuchaniu wszystkich stron konfliktu, przy zastosowaniu dostępnych środków i reguł prawnych.

Zdaniem skarżącej zaskarżona uchwała nie spełnia powyższych warunków w kontekście zarzutów formułowanych pod jej adresem przez skarżącą w toku prac planistycznych. Skarżąca konsekwentnie kwestionowała konieczność utworzenia ogólnie dostępnego placu w obrębie nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, a pozostającej w bezpośrednim sąsiedztwie niezabudowanej nieruchomości gminnej. Wprawdzie możliwość przewidywania w planie miejscowym pozostawienia niezabudowanego placu może wynikać z potrzeby zapewnienia ładu przestrzennego w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, jednak powyższy przepis winien być interpretowany również w kontekście art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 Nr 80, poz. 717), który nakazuje uwzględnienie w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym również prawa własności.

W ocenie skarżącej przepisy należy tak interpretować, aby uprawnieniom wynikającym z użytkowania wieczystego zapewnić analogiczną ochronę jak prawu własności, z uwagi na ustawowo analogiczny charakter obu instytucji prawnych. Zakładając, iż ograniczenie uprawnień właściciela (na równi z nim należy traktować użytkownika wieczystego) generalnie mogą być naruszone z uwagi na określone obiektywne i wyartykułowane potrzeby, fundamentalnym zagadnieniem jest sposób i zakres dokonania ograniczenia. Ograniczenie to może polegać na zawężeniu swobody dysponowania nieruchomością poprzez określenie np. konkretnych wymagań, co do możliwości jej zabudowy, lecz nie może prowadzić do naruszenia istoty praw wnioskodawcy, służących względem nieruchomości, zaś taki skutek wywołała skarżona w niniejszej sprawie uchwała.

Na poparcie przedstawionych powyżej twierdzeń skarżąca powołała szereg orzeczeń sądów administracyjnych, wskazując, że wytyczona linia orzecznicza prowadzi do wniosku, że w procedurze planistycznej brak miejsca na mechanicznie stosowaną zasadę nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym.

Procedura planowania przestrzennego jest procesem konkretyzowania abstrakcyjnej idei interesu ogólnego, który materializuje się w uchwalonym planie tylko wtedy, gdy jest wypadkową wszystkich wchodzących w grę interesów. Interes ogólny nie może być przeto traktowany jako podstawowe, a tym bardziej jedyne kryterium zasadności podejmowanych rozstrzygnięć planistycznych. Mając na względzie interes ogólny, organ gminy nie może tracić z pola widzenia interesów prawnych poszczególnych obywateli. Osoby, którym służą prawa do nieruchomości mogą oczekiwać, że gmina, gospodarując przestrzenią, będzie to czyniła tak, aby ograniczyć ingerencję w sferę praw własnościowych do niezbędnego minimum, jednocześnie dając dowody racjonalności podejmowanych rozwiązań.

Skarżąca wskazała także, że analogiczne poglądy wyrażono również w doktrynie, gdzie wskazuje się, iż konfrontacja pomiędzy własnością a ładem przestrzennym musi wypadać na korzyść własności, gdyż tylko taka interpretacja zachowuje własność jako prawo podstawowe. W podobny sposób należałoby ocenić konflikty, które występowałyby z innymi wartościami, o których stanowi art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu przestrzennym, z wyjątkiem wskazanego w pkt 7 tej regulacji prawa własności (por. Z. Czarnik, ZNSA z 2006r., Nr 2, poz. 42, Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości, teza nr 2).

W ocenie skarżącej również dążenie do „odtworzenia pewnej myśli, zasady miasta przedwojennego” realizowane zamiast „odtworzenia geometrii przedwojennej Miasta”, a więc realizacja jakiejś bliżej niesprecyzowanej wizji, zupełnie niezależnej od uwarunkowań historycznych nie może być traktowana jako należyte uzasadnienie ograniczenia praw służących skarżącej. Takie ograniczenie w prawie do korzystania z nieruchomości powinno być wyraźnie uzasadnione, zwłaszcza, że w myśl przepisu art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 Nr 80, poz. 717), uwzględnianie prawa własności w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi jedną z podstawowych zasad obowiązującego w tym zakresie porządku prawnego.

Dalej skarżąca wskazała, że teren oddany skarżącej w użytkowanie wieczyste, na którym zaplanowano utworzenie ogólnie dostępnego Placu Cieśli, spełniającego funkcje „przestrzeni publicznej”, bezpośrednio sąsiaduje z działką nr 7/1, stanowiącą własność Gminy Miasto Szczecin, na której to właśnie zaproponowano wcześniej lokalizację Placu Cieśli w opracowaniu „Krajobraz

Kulturowy Łasztowni i Kępy Parnickiej w Szczecinie" autorstwa dr inż. Piotra Fiuka i na której istnieje możliwość aranżacji takiej przestrzeni publicznej. Planując usytuowanie Placu Cieśli na nieruchomości skarżącego Rada Miasta Szczecina nie uzasadniła uchwały w sposób wystarczający dla usprawiedliwienia naruszenia interesu prawnego skarżącego. Zwłaszcza, że stosownie do treści art. 7 ust. 1 pkt 2, 9 i 10 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) sprawy gminnych placów, ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz terenów rekreacyjnych zaliczono do zadań własnych gminy wpływających na zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Nadto skoro realizacja celów planu (utworzenie „terenu otwartego (niezabudowanego), objętego dostępem ogólnym lub dostępem publicznym, o funkcjach komunikacyjnych lub rekreacyjnych, umożliwiający spontaniczną lub zorganizowaną aktywność obywateli: indywidualną i zbiorową”) nie miałyby być zrealizowana poprzez wykorzystanie instytucji wyłączenia, Rada Miasta Szczecina winna rozważyć, jakimi środkami prawnymi będzie można zagwarantować realizację uprawnienia swobodnego wstępu na teren nieruchomości wnioskodawcy osób trzecich. Ustanawiając ograniczenia powinna uwzględnić także, iż wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ograniczenia, co do swobodnego rozporządzania nieruchomością przez właściciela (czy użytkownika wieczystego), o ile nie jest przewidywane wyłączenie nieruchomości (w zakresie ograniczonym lub całkowitym), nie może niweczyć w istocie uprawnień wynikających z prawa własności. O ile bowiem w rozpoznawanej sprawie brak byłoby podstaw do wyłączenia nieruchomości, utworzenie placu publicznie dostępnego na znacznej części powierzchni działki pozostającej w użytkowaniu wieczystym wnioskodawcy, w sytuacji bezpośredniego sąsiedztwa z działką gminną, wskazywaną pierwotnie jako miejsce lokalizacji placu, oznaczałoby w praktyce pozbawienie wnioskodawcy prawa swobodnego dysponowania, jak i korzystania z przedmiotowego fragmentu nieruchomości z wyłączeniem innych osób, a tym samym skutkowałoby zrównaniem uprawnienia wnioskodawcy do korzystania z tej nieruchomości z analogicznymi uprawnieniami osób trzecich, którym nie służą wobec tego terenu jakiegokolwiek prawa, przy jednoczesnym obciążeniu wnioskodawcy obowiązkami wynikającymi z posiadania prawa do gruntu: publicznoprawne świadczenia pieniężne, obowiązek utrzymania porządku na terenie nieruchomości, cywilnoprawna odpowiedzialność za zdarzenia zaistniałe na tym terenie, itp.

Uzasadniając zarzut naruszenia przepisów art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP skarżąca podała, że zgodnie z przywołanymi przepisami, warunkami dopuszczalności ograniczeń praw własności są: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości oraz zakaz naruszania istoty prawa własności. Wymóg istnienia w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia odpowiada zasadzie proporcjonalności. Zasada ta obejmuje m.in. wymóg doboru środków skutecznych, a więc rzeczywiście służących realizacji zamierzonych celów. Organy władzy publicznej powinny ponadto wybierać środki niezbędne, w tym sensie, że będą one chronić określone wartości w stopniu, który nie mógłby zostać osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Spośród możliwych środków należy wybierać najmniej uciążliwe dla jednostki. Ograniczenie danego prawa musi ponadto pozostać w odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia ustanowienie tego ograniczenia. W niniejszej sprawie ingerencja organów władzy publicznej w sferę praw skarżącej nie mieści się w zakresie wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, albowiem nie jest uzasadniona koniecznością ochrony jakichkolwiek wartości konstytucyjnych.

Podobnie rozumie ochronę prywatnych praw majątkowych Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w art. 1 (ochrona własności). Stojący na straży tej Konwencji Trybunał w Strasburgu wielokrotnie podkreśla w swoim orzecznictwie, że ingerencja władzy publicznej w prywatne prawa majątkowe musi być konieczna i proporcjonalna. Obydwo tych wymogów w zaskarżonym fragmencie uchwały Rady Miasta Szczecina zabrakło. Rolą Rady Miasta Szczecina było w niniejszej sprawie rozważenie, czy zaproponowane rozwiązania w odniesieniu do obszaru obejmującego nieruchomości wnioskodawcy nie jest szczególnie dla niego krzywdzące, wątpliwe w świetle zasady sprawiedliwości społecznej i zachowania pewnych proporcji nakładanych ciężarów i ograniczeń praw (art. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji RP), a tym samym czy pozbawienie wnioskodawcy możliwości zabudowy spornych fragmentów oddanych mu w użytkowanie wieczyste nieruchomości nie narusza jego interesu prawnego.

Na marginesie skarżąca wskazała, że realizacja ogólnie dostępnego placu na terenie oddanym skarżącej w użytkowanie wieczyste nie jest celem publicznym w rozumieniu art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997r.

o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603), stąd w przypadku braku zgody użytkownika wieczystego nieruchomości, na której przedmiotowy plac miałyby się znajdować, na takie zagospodarowanie tego terenu, urządzenie placu nie byłoby praktycznie możliwe, bowiem terenu tego nie można by pozyskać przez wywłaszczenie, wobec ograniczeń wynikających z art. 112 i 113 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Końcowo skarżąca wskazała, że powyższe uwagi i zarzuty odnieść należy również do lokalizacji w terenie elementarnym, na którym znajduje się działka skarżącej „drogi publicznej - ulicy dojazdowej z nabrzeżem” oraz „nabrzeża wielofunkcyjnego z dostępem ogólnym w formie ciągu pieszo rowerowego z dopuszczeniem ograniczonego ruchu kołowego”, które to tereny łącznie z tzw. Placem Cieśli zajmują około 30% terenów oddanych skarżącej w użytkowanie wieczyste. Już sam zakres powyższego ograniczenia implikuje konieczność traktowania go jako efektu całkowitego zignorowania prawa skarżącej do zagospodarowania tej przestrzeni zgodnie z przysługującym jej prawem. Takie ograniczenie swobody dysponowania nieruchomością skarżącej w rzeczywistości prowadzi do naruszenia istoty praw służących skarżącej względem nieruchomości.

Rada Miasta Szczecina w odpowiedzi na skargę wniosła o:

1. odrzucenie skargi SGI w części dotyczącej § 71 oraz § 53 pkt 1.1, 1.3-5, pkt 2.1-12 i 14, pkt 3, pkt. 4, pkt 5, pkt 6 uchwały Rady Miasta Szczecina nr XL/994/09 z dnia 26 października 2009 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Międzyodrze Wyspa Grodzka - Łasztownia,
2. oddalenie skargi SGI Baltis Spółki z o.o. w Szczecinie na uchwałę Rady Miasta Szczecina nr XL/994/09 z dnia 26 października 2009 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Międzyodrze Wyspa Grodzka - Łasztownia”.

W uzasadnieniu Rada Miasta Szczecina podała na wstępie, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego „Międzyodrze Wyspa Grodzka - Łasztownia” w Szczecinie, uchwalony uchwałą Nr XL/999/09 Rady Miasta Szczecin z dnia 26 października 2009 r., stanowi strategiczną ofertę inwestycyjną Miasta Szczecin. Obszar planu to wyspy Międzyodrza: Łasztownia i Wyspa Grodzka, skupiające unikatowe w skali miasta ponadlokalne historyczne wartości urbanistyczne i architektoniczne oraz zabytkowe (ponad 50 % obszaru znajduje się w rejestrze zabytków - zespół portu wolnocłowego, zespół dawnej rzeźni miejskiej, zespół straży

portowej, fragment Łasztowni jest kwalifikowany do wpisu do rejestru; cały plan jest objęty strefami ochrony konserwatorskiej A, E i w części W). Nadto wartości krajobrazowe rozlewiska Odry z wyspami, które dają unikalną szansę budowy atrakcyjnych waterfrontów praktycznie w centrum miasta, wartości inwestycyjne, które daje kombinacja funkcji sportów i turystyki wodnej, śródmiejskiej zabudowy wielofunkcyjnej oraz obiekty i przestrzenie publiczne o wysokim prestiżu. Położenie nadwodne obszaru, zarówno w granicach śródlądowych wód powierzchniowych, jak i wewnętrznych wód morskich, wartości zabytkowe i krajobrazowe, oraz rozdrobniona mozaika własnościowa spowodowały, że uczestnikami procedury uchwalania były liczne organy i instytucje sprawujące władztwo na tym terenie. Świeżo uchwalony miejscowy plan jest zwieńczeniem długotrwałych prac planistycznych nad częścią tzw. Planu Portu, efektem rozstrzygnięć długoletnich konfliktów użytkowania, osiągniętym kompromisem pomiędzy instytucjami i organami, które posiadają władztwo na tym obszarze.

W odniesieniu do zakresu skargi zawierającej żądanie uchylenia § 53 i §71 Rada Miasta Szczecina wskazała, że przedmiotem wezwania do usunięcia naruszenia prawa, złożonego przez SGI Baltis sp. z o.o., w dniu 23 listopada 2009 r., było wyłącznie wykreślenie ze wskazanej uchwały § 53 pkt 1.2 oraz pkt 2.13 oraz odpowiadających im zapisów w załączniku graficznym do tejże uchwały. Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, skarżąca nie wyczerpała ustanowionej prawem procedury, albowiem nie wystąpiła do Rady Miasta Szczecina z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa w części dotyczącej § 71 i części § 53 nie obejmującej punktów 1.2 i 2.13. Wniesienie skargi do sądu administracyjnego bez wyczerpania trybu uprzedniego wezwania organu do usunięcia naruszeń skutkować winno odrzuceniem skargi.

Odnosnie zarzutu naruszenia art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP Rada Miasta Szczecina wskazała, że art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje w punkcie 7 na prawo własności jako jedną z dziewięciu sfer fundamentalnych i równorzędnych, które planowanie i zagospodarowanie przestrzenne musi uwzględniać i w sposób racjonalny wyważyć ich udział w kształtowaniu przestrzeni służącej zaspokajaniu potrzeb całej wspólnoty samorządowej. Wyjątkowość miejsca i jego specyfika spowodowały, że w przypadku przywołanych zarzutów w częściowym konflikcie do

prawa własności (oczekiwań inwestora) znalazło się pięć z wymienionych dziedzin kształtowania przestrzeni - art. 1 ust. 2 pkt 1, 2, 3, 4, 9 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:

- 1) wymagania ład przestrzenny, w tym urbanistyki i architektury;
- 2) walory architektoniczne i krajobrazowe;
- 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych;
- 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- 5) potrzeby interesu publicznego;

Ład przestrzenny stanowi podstawę działań w zakresie i sposobie postępowania w sprawach przeznaczenia terenów. Z treści art. 1 ust. 1 pkt 2 należy wnioskować, że jest to element rozstrzygający i determinujący rozwiązania w zakresie zagospodarowania.

Dalej Rada Miasta Szczecina poniosła, że ochrona prawa własności, zagwarantowana w art. 21 Konstytucji RP, nie jest ochroną absolutną. Ustawodawca przesądza bowiem o możliwości jej ograniczenia w art. 64 ust. 3 Konstytucji, wskazując, iż ograniczenia takiego można dokonać w drodze ustawy. Art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, iż ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności. Oznacza to, że ograniczenia wykonywania prawa własności wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mają swoje źródło w ustawie, a zatem są prawnie dopuszczalne.

Także Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności również dopuszcza ograniczenie prawa własności. Zgodnie z art. 1 Protokołu nr 1 i 4 Konwencji nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba, że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Przyznane gminie na mocy art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym władztwo planistyczne stanowi uprawnienie do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na swoim terenie. Przyznane uprawnienie nie oznacza oczywiście możliwości dowolnej ingerencji w sferę własności podmiotów. Ograniczenia prawa własności można stosować przy zachowaniu zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. I owa zasada proporcjonalności została zdaniem Rady Miasta uwzględniona.

Uzasadniając ustaloną w planie lokalizację Placu Cieśli Rada Miasta Szczecina wskazała, że zasadniczą cechą definiującą przestrzeń placu jest jego obudowa, która gwarantuje właściwą percepcję wnętrza urbanistycznego. Nie ma możliwości wykształcenia wnętrza urbanistycznego na działce wskazanej przez skarżącego, a stanowiącej własność Gminy Miasto Szczecin, ponieważ docelowo, zgodnie z zapisami uchwały, będzie ona graniczyć z estakadą ul. Energetyków po stronie północnej i zabudową po stronie południowej. Bezpośrednie sąsiedztwo opresyjnej przestrzeni - estakady z szybkim tramwajem i parkingiem pod estakadą wyklucza stworzenie atrakcyjnego placu (Placu Cieśli) - wnętrza śródmiejskiego o wysokim prestiżu. Racjonalnym rozwiązaniem było zlokalizowanie wzdłuż ul. Energetyków zabudowy o funkcji usługowej m.in. hotelowej, która zniweluje uciążliwości odkomunikacyjne i tym samym podwyższy standard zamieszkania w zabudowie położonej na terenie należącym do SGI Baltis sp. z o.o. Oficjalnie, w ramach obowiązującej procedury, o takie właśnie zagospodarowanie przedmiotowego terenu w projekcie miejscowego planu „Międzyodrze Wyspa Grodzka - Łasztownia” wnioskował skarżący, co zostało uwzględnione (wniosek do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 5 lutego 2008 r.).

Nadto Rada Miasta Szczecina wskazała, że intencją „przywołania” Placu Cieśli jest odwołanie się do tradycji miejsca i wytworzenie wnętrza urbanistycznego w nadwodnym kwartale zabudowy, jedynego obszaru w południowej części Łasztowni, który razem z nabrzeżami tworzy system atrakcyjnych przestrzeni śródmiejskich, podnoszący walor ekonomiczny obszaru, przy lokalizacji odpowiednich usług generujący stałe zainteresowanie klientów, turystów. Przedwojenne archiwalne mapy katastralne Łasztowni były podstawą przyjętej formuły/koncepcji urbanistycznej, oczekiwanej przez Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, który w swoim wniosku do planu miejscowego z dnia 4 lutego 2008 r. zobowiązał m.in. do:

- odtworzenia kompozycji frontowej zabudowy wzdłuż nabrzeża Odry,
- nowe elementy należy dostosować do pierwotnego układu struktury przestrzennej,
- zaleca się przywrócenie historycznych nazw np. ulica Wielka Łasztowa, Wałowa, Plac Cieśli.

W obrębie układów przestrzennych o zachowanej w pełni lub częściowo kompozycji ochronie podlegają:

- rozplanowanie i przekroje ulic i placów, z uwzględnieniem możliwości ochrony zachowanych nawierzchni,
 - linie zabudowy i historycznie udokumentowane ukształtowanie szerokości frontów parceli i działek budowlanych,
- (...) Obowiązuje utrzymanie podstawowych elementów historycznego układu przestrzennego.

Zdaniem Rada Miasta Szczecina przywrócenie nazwy jest tożsame z przywróceniem, zachowaniem lub uczytelnieniem w strukturze urbanistycznej wskazanej przestrzeni. Historyczna ulica Wałowa została odtworzona m.in. w granicach terenu elementarnego § 71. S.M.8065.KD.D - skarżonej drogi publicznej - ulicy dojazdowej z nabrzeżem. Przebieg i kształt drogi publicznej był przedmiotem uzgodnień ze skarżącą, której przedstawiono trzy warianty - pismem z dnia 15 stycznia 2009 r. skarżąca zaakceptowała rozwiązanie nr 2. Przebieg i kształt drogi publicznej stanowił także przedmiot rozstrzygnięcia narady Prezydenta Miasta z Zastępcami Prezydenta, Skarbnikiem i Sekretarzem Miasta (decyzja z dnia 23 stycznia 2009 r.), gdzie wybrano wariant jeszcze bardziej korzystny od wskazanego przez skarżącą - zajmujący minimalną powierzchnię. W ramach kompromisu na rzecz skarżącej zrezygnowano z utrwalenia szerokości historycznej nabrzeża, na przedmiotowym obszarze, która średnio wynosiła 25 m. W planie przyjęto nabrzeże wielofunkcyjne z dostępem ogólnym w formie ciągu pieszo rowerowego z dopuszczeniem ograniczonego ruchu kołowego o szerokości 12 m. Była to minimalna szerokość dopuszczona przez zarządców nabrzeży, która ma wpływ na wykonywanie prawa własności, a na właściciela śródlądowych wód powierzchniowych nakłada określone obowiązki m.in. ochronę przeciwpowodziową (art. 26, art. 27, art. 28 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne). Nie bez znaczenia jest fakt, że skarżąca, zgodnie z załącznikiem graficznym, we wniosku do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 5 lutego 2008 r., postulowała o ustalenie 15 m szerokości nabrzeża, co autor planu przyjął jako podstawę podjętych decyzji planistycznych.

Łącznie tereny wyłączane spod zabudowy w granicach własności oddanej skarżącej w użytkowanie wieczyste wynoszą ok. 20 %, są to: droga publiczna - ulica dojazdowa z nabrzeżem, Plac Cieśli i nabrzeże wielofunkcyjne z dostępem ogólnym w formie ciągu pieszo rowerowego z dopuszczeniem ograniczonego ruchu kołowego. W planie ustalono bardzo wysoki wskaźnik powierzchni zabudowy pozostałego

terenu - do 80 %, w praktyce urbanistycznej rzadko stosowany, ponieważ jest bardzo trudny do pełnego zrealizowania w formie wysokostandardowej zabudowy śródmiejskiej. Wskaźnik 80 % powierzchni zabudowy wnioskowała oficjalnie skarżąca we wniosku do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 5 lutego 2008 r.

Ustosunkowując się do przywołanego w skardze pisma Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 19 marca 2009 r. w części: Kształt i dokładna lokalizacja placu na terenie należącym do SGI Baltis Sp z o.o. powinny być określone po uzgodnieniach pomiędzy właścicielem terenu a autorem planu zagospodarowania przestrzennego, Rada Miasta Szczecina wyjaśniła, że wyrażone w piśmie stanowisko oznacza przyzwolenie konserwatora na większą swobodę w interpretowaniu historycznych materiałów i sporządzonych dotychczas studiów, uzgodnieniu kształtu i dokładnej lokalizacji Placu Cieśli z wyważeniem w odpowiednich proporcjach interesu publicznego i indywidualnego, stosownie do przyjętej formuły zagospodarowania dla całej Łasztowi. Przywołane studium może stanowić punkt wyjścia przy rozważaniach nad ostateczną strukturą urbanistyczną. Zwolnienie z dosłownego interpretowania materiałów wynika m.in. z planowanej od wielu lat przebudowy ulicy Energetyków i Mostu Długiego na estakadę dla szybkiego tramwaju, co wyklucza sytuowanie placu w oryginalnych granicach, na co wskazano już powyżej.

Zdaniem Rady Miasta Szczecina ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Międzyodrze Wyspa Grodzka - Łasztownia” - § 53 ust. 1 przeznaczenie terenu, pkt 4) sezonowe usługi: kultury, gastronomii, rozrywki, handlu, organizację imprez i ekspozycji plenerowych oraz ust. 2 kształtowanie zabudowy i zagospodarowania terenu, pkt 13) plac, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, lokalizowany w granicach wydzielenia wewnętrznego nr 2, na którym:

- a) obowiązuje nawierzchnia kamienna,
- b) zakazuje się obsadzeń krzewami i stosowania nawierzchni trawiastych,
- c) zaleca się małą architekturę: fontanna, pomnik lub rzeźba, ławki oraz inny mebel uliczny,
- d) obowiązuje budowa oświetlenia ekspozycyjnego placu,
- e) dopuszcza się postój samochodów osobowych,

podnoszą walory ekonomiczne przestrzeni i definiują swobodę inwestycyjną właściciela: plac może być przestrzenią komercyjną w formie sezonowych usług,

które będą stanowić sezonowe przedłużenie powierzchni usługowych zlokalizowanych w zabudowie, plac może stanowić powierzchnię parkingową. Zastosowano analogiczne rozwiązanie przemieszania funkcji jak na odtworzonych przestrzeniach Starego Miasta na Podzamczu.

Podsumowując Rada Miasta Szczecina podała, że ingerencja w sferę wykonywania praw wieczystego użytkownika przez skarżącą dokonana została w ramach obowiązujących upoważnień ustawowych zawartych zarówno w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jak i w Konstytucji, przy zachowaniu zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W piśmie procesowym z dnia 26 marca 2010 r. skarżąca ustosunkowała się do odpowiedzi na skargę podnosząc między innymi, że Rada Miasta Szczecina nie może się skutecznie powoływać na interes ogólny jako podstawowe, a tym bardziej jedyne kryterium zasadności podejmowanych rozstrzygnięć planistycznych. Spojrzenie na proponowane rozwiązania powinno być odwrotne, zaś organ winien ocenić, czy w związku z realizacją choćby najślusznieszych celów społecznych nie został naruszony interes prawny jednostki. Skoro bowiem ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego współkształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, to rzeczą organu winno być przeciwdziałanie takim naruszeniom tego prawa, które mogą prowadzić do jego unicestwienia.

Skarżąca podniosła również, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wskazywano, że przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji taksatywnie określa przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, do których należą: 1) ustawowa forma ograniczenia, 2) istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, a więc również brak innych dostępnych, skutecznych środków realizujących podobny cel, 3) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wolności (bezpieczeństwa państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób), 4) zakaz naruszania istoty danego prawa.

Zdaniem skarżącej w niniejszej sprawie spośród wymienionych powyżej przesłanek dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych praw zachowany został wyłącznie wymóg ustawowej podstawy tego ograniczenia, zaś pozostałe przesłanki zostały zupełnie zignorowane. Nie istniała konieczność tak głębokiej ingerencji

w prawa skarżącej, zwłaszcza, że istniały obiektywne możliwości zminimalizowania zastosowanych restrykcji. Wprowadzone ograniczania nie stanowiły realizacji wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zakres wprowadzonych ograniczeń spowodował zniweczenie podstawowych składników praw podmiotowych skarżącej, powodując wydrażenie ich z rzeczywistej treści i prowadząc do przekształcenia ich w pozór praw.

Skarżąca wskazała również na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w którym konsekwentnie reprezentowana jest koncepcja wywłaszczenia *de facto* w odniesieniu do tych przypadków, w których ingerencja w sferze prawnie chronionych interesów majątkowych podmiotu następuje bez formalnego pozbawienia uprawnionego samego tytułu prawnego, lecz poprzez faktyczne działania władzy publicznej, które uniemożliwiają korzystanie czy dysponowanie samym prawem.

W dalszej części pisma skarżąca zaprzeczyła, aby w przebiegu procedury planistycznej uwzględniono wnioski składane przez skarżącą.

Podkreśliła, że wskazywany przez organ sposób zagospodarowania działki nr 7/1 stanowiącej własność Gminy Miasto Szczecin nie wyklucza możliwości ulokowania na niej przestrzeni publicznej w postaci Placu Cieśli, zwłaszcza, że w opracowaniu „Krajobraz Kulturowy Łasztowni i Kępy Parnickiej w Szczecinie” autorstwa dr inż. Piotra Fiuka to na działce nr 7/2 zaproponowano ukształtowanie części placu miejskiego, którego zasadnicza część lokalizowana była na działce nr 7/1. Nadto zalecenia Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków dotyczące Placu Cieśli dotyczą li tylko przywrócenia nazwy tego placu, a nie jego lokalizacji. Przy tym historycznie Plac Cieśli zlokalizowany był na stanowiącej własność Gminy Miasto Szczecin działce nr 7/1.

W piśmie procesowym z dnia 14 kwietnia 2010 r. Rada Miasta Szczecina wskazała, że łącznie w granicach użytkowania wieczystego skarżącej, spod zabudowy wyłączono powierzchnię 0,3987 ha, co stanowi 28,60%. Natomiast sam teren wchodzący w skład Placu Cieśli wyłączony spod zabudowy stanowi już tylko 5,07% całkowitej powierzchni obu działek skarżącej. W odniesieniu do powierzchni stanowiącej 5,07% całkowitej powierzchni obu działek podniesiono argument niezachowania zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W kolejnym piśmie procesowym z dnia 20 kwietnia 2010 r. Rada Miasta Szczecina wyjaśniła, że w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania

przestrzennego Miasta Szczecina, uchwalonego Uchwałą Nr XXVIII/706/08 z dnia 24 listopada 2008 r., działki skarżącej znajdują się w jednostce planistycznej S.M.53 i stanowią integralną część Obszaru Ścisłego Centrum. Ustalenia Studium zakładały utrzymanie na terenie przy ul. Celnej obiektów zabytkowych przemysłowych – dawnej centrali rybnej. Przygotowane w trakcie procedury sporządzania i uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego „Międzyodrze Wysp Grodzka – Łasztownia” – zapisy dla obszaru działek geodezyjnych będących w wieczystym użytkowaniu skarżącej nastąpiły w zgodzie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Szczecina.

Rada Miasta podniosła dalej, że ustalenia obecnie obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mają proinwestycyjny charakter z wyważeniem „tradycji miejsca” i innych postulatów wyartykułowanych w Studium. Ustalenia te w porównaniu do planu, który utracił ważność są korzystniejsze dla inwestorów. Również porównanie treści obecnie obowiązującego planu z zapisami opracowania „Krajobraz kulturowy Łasztowi i Kępy Parnickiej w Szczecinie” autorstwa Piotra Fiuka wykazuje, że ustalenia planu, poprzez wyższe wskaźniki urbanistyczne, dają większe możliwości użytkowania terenu i podwyższenie walorów ekonomicznych wykorzystania przestrzeni.

Nadto Rada Miasta wyjaśniła, że autor opracowania „Krajobraz Kulturowy Łasztowni i Kępy Parnickiej w Szczecinie” zasugerował obudowę placu od strony bulwaru i ulicy Energetyków oraz jego najważniejszą cechę – styczność do ulicy Celnej, co gwarantowało percepcję przestrzeni z poziomu przechodnia korzystającego z przestrzeni publicznej, jaką jest ulica. Taki kierunek interpretacji kształtowania Placu Cieśli potwierdził Zachodniopomorski Wojewódzki Konserwator Zabytków w Szczecinie. Pierwotny projekt planu zakładał lokalizację Placu Cieśli w formie bulwaru prostopadłego do ulicy Celnej, łączącego się z Bulwarem Gdańskim. W ramach kolejnych ustępstw i korekt planu powierzchnię placu zmniejszono z 1.200 m² do około 700 m². W ramach prac koncepcyjnych nad placem i dopracowaniu wymiarów, które w sposób proporcjonalny wyważyłyby interes prywatny i publiczny, wykonano 3 koncepcje graficzne. Rozważano optymalną głębokość placu, przy której przestrzeń jest odbierana wciąż jako wnętrze urbanistyczne, a nie wnęka w zabudowie. Ostatecznie przyjęto plac o wymiarach około 20 x 40 m, krótszym bokiem styczny do ulicy Celnej. Na terenie skarżącej

znajduje się ponad 27 % (0,07 ha) Placu Cieśli, który został wytyczony także na działce miasta (0,188 ha). Z tym, że na obydwu własnościach ustalono różne sposoby zagospodarowania. Prostokątny teren, ograniczony liniami zabudowy, stanowi niezabudowany plac o dostępie publicznym, natomiast pozostały obszar Placu Cieśli styczny z ul. Energetyków (Wielką Łasztową), dawniej zabudowany budynkami wolnostojącymi z obszernymi prześwitami, jest historycznym terenem Placu Cieśli, który może być zabudowany z nawiązaniem do układu tradycyjnego.

W odpowiedzi na powyższe pisma skarżąca podtrzymała w całości wywiedzioną w sprawie skargę wskazując, że zarzuty podniesione przez organ w żadnym razie nie dotyczą istoty sporu, którą jest ocena tego, czy wprowadzone w planie ograniczenia prawa skarżącej były konieczne i dokonane z zachowaniem zasady proporcjonalności. Argumentacja organu sprowadza się zasadniczo do opisu przyjętych w uchwale rozwiązań rzekomo korzystnych dla skarżącej i marginalne traktowanie reglamentacji, przeciwko którym skierowano główne zarzuty skargi.

W uzasadnieniu zajętego stanowiska skarżąca podniosła między innymi, że twierdzenie organu w przedmiocie całkowitej powierzchni Placu Cieśli oraz jego lokalizacji pozostają w oczywistej sprzeczności ze szczegółowymi rozwiązaniami przyjętymi w zaskarżonej uchwale. Zgodnie bowiem z zapisami § 53 ust. 1 pkt 2 plac z dostępem ogólnym został wyznaczony w granicach wydzielenia wewnętrznego oznaczonego numerem 2. Oznacza to, że Plac Cieśli znajduje się wyłącznie w granicach wydzielenia wewnętrznego nr 2, a nie nr 1 i 2, jak zdaje się sugerować organ. Już nawet pobieżna lustracja części graficznej zaskarżonej uchwały wskazuje, że tak oznaczony Plac Cieśli w około 75 % zlokalizowany jest na działkach skarżącej nr 7/2 i 5/2, a nie na działce gminnej oznaczonej nr 7/1.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie z w a ż y ł, co następuje:

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości, przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Rozpoznając skargę na uchwałę rady gminy wnoszoną w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) sąd administracyjny zobowiązany jest do badania, czy skarga spełnia wymagania

formalne, a następnie, gdy wymagania te zostały spełnione, sąd przystępuje do badania legitymacji skarżących. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, po wcześniejszym bezskutecznym wezwaniu organu do usunięcia naruszenia.

W przedmiotowej sprawie Sąd stwierdził, iż skarga wniesiona została w terminie, o jakim mowa w art. 53 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.) – dalej P.p.s.a. Została bowiem wniesiona w 60-dniu od doręczenia Radzie Miasta Szczecina wezwania do usunięcia naruszenia prawa, na które to wezwanie skarżąca spółka nie otrzymała odpowiedzi.

Skarga niewątpliwie dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej, jaką jest uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. A zatem i w tym zakresie należy ją uznać za dopuszczalną.

Jednak porównanie treści wezwania do usunięcia naruszenia prawa z treścią skargi wskazuje, że przedmiot wezwania nie pokrywa się z przedmiotem zaskarżenia. Mianowicie w wezwaniu skarżąca spółka żądała wykreślenia z uchwały Rady Miasta Szczecina nr XL/994/09 z dnia 26 października 2009 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Międzyodrze Wyspa Grodzka - Łasztownia” w Szczecinie § 53 pkt 1.2 pkt 2.13. Natomiast w skardze wniosła o uchylenie zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 53 i § 71 oraz odpowiadających im zapisów w załączniku graficznym do tejże uchwały.

Jak wynika z treści wyżej przywołanego przepisu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skargę do sądu administracyjnego można wnieść po wcześniejszym bezskutecznym wezwaniu organu do usunięcia naruszenia.

Zdaniem Sądu przedmiot zaskarżenia musi pokrywać się z przedmiotem wezwania. A zatem w przedmiotowej sprawie skarżąca skutecznie może wnieść skargę tylko w takim zakresie jaki obejmowało wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, tj. § 53 pkt 1. ppkt 2 i pkt 2. ppkt 13 zaskarżonej uchwały. Natomiast w pozostałym zakresie, tj. § 53 pkt 1. ppkt 1, 3, 4 i 5, pkt 2. ppkt 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 i 14, pkt 3, pkt 4, pkt 5, pkt 6 oraz § 71 zaskarżonej uchwały, skarga, jako wniesiona bez wyczerpania prawem przewidzianego trybu wezwania organu do

usunięcia naruszenia prawa, podlega odrzuceniu, co orzeczono w pkt. I wyroku na podstawie przepisu art. 58 § 1 pkt 6 P.p.s.a.

Konsekwencją pkt I wyroku jest ograniczenie przedmiotu sądowej kontroli uchwały Rady Miasta Szczecina nr XL/994/09, z dnia 26 października 2009 r., w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Międzyodrze Wyspa Grodzka - Łasztownia” w Szczecinie do § 53 pkt 1. ppkt 2 i pkt 2. ppkt 13. Sąd bowiem jakkolwiek nie jest związany granicami skargi, tj. zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną postawą prawną (art. 134 P.p.s.a.), jednakże nie oznacza to, że sąd nie jest związany przedmiotem zaskarżenia, którym może być wyodrębniona część planu stanowiąca zbiór indywidualnych regulacji określających przeznaczenie niektórych tylko nieruchomości objętych ustaleniami planu. Możliwość taka wynika z faktu klasyfikowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako zbioru indywidualnych regulacji określających przeznaczenie poszczególnych działek.

Ustalenia zawarte w § 53 pkt 1. ppkt 2 oraz pkt 2 ppkt 13 zaskarżonej uchwały określają lokalizację na terenie elementarnym oznaczonym symbolem S.M.8047.MC „placu z dostępem ogólnym”, któremu nadano nazwy „Placu Cieśli” (pkt 4. pkt 4 uchwały). Plac, jak wynika z rysunku planu, usytuowany ma być częściowo na działkach o nr 7/2 i 5/2 stanowiących własność skarżącej oraz częściowo na działce nr 7/1 stanowiącej własność Gminy Miasto Szczecin. Przy tym w § 5 pkt 4 zaskarżonej uchwały podano, przez dostęp ogólny należy rozumieć terenu, do którego dostęp nie jest limitowany żadnymi ograniczeniami podmiotowymi, ani przedmiotowymi, w szczególności ogrodzeniami, biletami wstępu, czasem dostępu, itp.

Zdaniem Sądu ustalając takie przeznaczenie części terenu należącego do skarżącej spółki Rada Miasta Szczecina w istocie nadała temu terenowi cechy miejsca publicznego, a mianowicie umożliwiła korzystanie z nieruchomości skarżącej przez inne podmioty niezależnie od woli skarżącej. Jednocześnie należy wskazać, że zgodnie z przepisem art. 2 pkt 5) ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) – zwanej dalej ustawą, przez „inwestycję celu publicznego” - należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543, z 2001 r.

Nr 129, poz. 1447 i Nr 154, poz. 1800, z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 74, poz. 676, Nr 113, poz. 984, Nr 126, poz. 1070, Nr 130, poz. 1112, Nr 153, poz. 1271, Nr 200, poz. 1682 i Nr 240, poz. 2058 oraz z 2003 r. Nr 1, poz. 15). Zawarty w tym przepisie katalog celów publicznych ma charakter zamknięty i nie mieści się w nim plac z dostępem ogólnym.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 19 marca 2008r., sygn. akt II OSK 1651/07, zajął stanowisko, że umożliwienie przez gminę korzystania z nieruchomości przez inne podmioty (niezależnie od woli właściciela – użytkownika wieczystego) jest możliwe tylko w przypadku przeznaczenia nieruchomości na cel publiczny w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami.

Sąd w niniejszym składzie podziela powyższy pogląd. Rada Miasta Szczecina przeznaczając część działek skarżącej spółki na Plac Cieśli w rezultacie ograniczyła skarżącej sposób korzystania z tych części nieruchomości z wyłączeniem innych osób, co uznać należy za takie ograniczenie, które nie mieści się w granicach władztwa planistycznego przyznanego gminie przepisem art. 4 ust. 1 ustawy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje również pogląd, że władztwo planistyczne gminy nie może w sposób nadmierny naruszać interesów prawnych innych podmiotów i nie można tym tłumaczyć wszelkich dowolnych działań organów gminy, które w sytuacjach szczególnych powinny rozważać inne warianty planistyczne. Z dokumentacji planistycznej nie wynika, aby ustalenie lokalizacji Placu Cieśli zostało poprzedzone analizą innych rozwiązań. Chodzi tu o inne warianty usytuowania placu, a nie różne koncepcje rozwiązań urbanistycznych na tym samym terenie. Należy również zwrócić uwagę, że stanowiska autora opracowania „Krajobraz Kulturowy Łasztowni i Kępy Parnickiej w Szczecinie” oraz Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Szczecinie w tym zakresie nie były sztywne i raczej wskazywały rejon lokalizacji Placu Cieśli, a nie jego konkretne położenie.

W ocenie sądu wyjaśnienie przesłanek, którymi gmina kierowała się przyjmując konkretne rozwiązania planistyczne, wpływające na sposób wykonywania prawa użytkowania wieczystego, powinno nastąpić w uzasadnieniu uchwały w sprawie miejscowego planu. W przedmiotowej sprawie zaskarżona uchwała takiego uzasadnienia nie zawiera. Również ustosunkowanie się do wniosku skarżącej złożonego w trakcie procedury planistycznej, a dotyczącego wykreślenia

zapisów planu lokalizujących Plac Cieśli na terenie należącym do skarżącej, nie zawiera żadnych argumentów wyjaśniających i uzasadniających konieczność lokalizacji Placu Cieśli w przeważającej części na terenie skarżącej. Zgodzić bowiem należy się ze stanowiskiem skarżącej, że jakkolwiek historyczne położenie Placu Cieśli obejmowało prawie w całości działkę nr 7/1 należącą do Gminy Miasto Szczecin i tylko nieznaczną część działek należących do skarżącej, to ustalenia obecnie obowiązującego planu, poprzez nieprzekraczalne linie zabudowy, lokalizują Plac Cieśli w około 75 % na terenie należącym do skarżącej.

W takiej sytuacji można zarzucić gminie arbitralność w przyjęciu zaskarżonego rozwiązania i tym samym uznać, że w sprawie została naruszona zasada proporcjonalności w wyważeniu interesu skarżącej spółki i interesu publicznego.

Opisane powyżej w zaskarżonej uchwale przekroczenia władztwa planistycznego uznać należy za wadliwość opisane w przepisie art. 28 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy.

Wskazać także należy, co podnoszone było w skardze, że zlokalizowany ustaleniami planu na terenie będącym w użytkowaniu wieczystym skarżącej spółki Plac Cieśli stanowi rodzaj przestrzeni publicznej. W słowniku zaskarżonej uchwały pojęcie przestrzeni publicznej zdefiniowano następująco: teren otwarty (niezabudowany), objęty dostępem ogólnym lub dostępem publicznym, o funkcjach komunikacyjnych lub rekreacyjnych, umożliwiający spontaniczną lub zorganizowaną aktywność obywateli: indywidualną lub zbiorową.

Zdaniem Sądu w świetle treści definicji zawartej w uchwale mający powstać plac, jako miejsce z dostępem ogólnym, zakwalifikować należy jako „przestrzeń publiczną”.

Jednocześnie należy wskazać, że przepis art. 2 pkt 6 ustawy również zawiera definicję „obszaru przestrzeni publicznej” - należy przez to rozumieć obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Treść ustawowej definicji „obszaru przestrzeni publicznej” oraz treść przepisu art. 10 ust. 2 pkt 8) ustawy wskazują, że obszary tego rodzaju muszą być najpierw określone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Z analizy treści wypisu i wrysu ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Miasta Szczecina dla obszaru objętego zaskarżoną uchwałą wynika, że w studium brak jest zapisów dotyczących określenia lokalizacji przestrzeni publicznej.

Stosownie do treści art. 20 ustawy, rada gminy uchwała plan miejscowy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresem infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych.

W sprawie niniejszej zgodność ostatecznego projektu planu ze studium została formalnie stwierdzona w treści zaskarżonej uchwały. Jednak podjęcie przez radę gminy uchwały stwierdzającej zgodność planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy w sytuacji, gdy ta zgodność faktycznie nie występuje, nie spełnia wymogu stawianego przez art. 20 ust. 1 ustawy. Taki sposób procedowania nad uchwałą planistyczną istotnie narusza przewidziany przepisami ustawy tryb jej sporządzania.

Mając na uwadze powyższe Sąd orzekł, jak w punkcie II sentencji w oparciu o treść art. 147 § 1 P.p.s.a.

Rozstrzygnięcie w punkcie III wyroku Sąd oparł na przepisie art. 152 wyżej wskazanej ustawy procesowej, a o kosztach postępowania orzekł w oparciu o art. 200 w związku z art. 210 § 1 P.p.s.a.



Na oryginale właściwy/we podpis/y
za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Aneta Kukla

