

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 czerwca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jolanta Górka (spr.)
Sędziowie:	Sędzia WSA Magdalena Dobek – Rak
	Asesor WSA Wojciech Wycichowski
Protokolant	Starszy Sekretarz Sądowy Aleksandra Głowacka

po rozpoznaniu w dniu 14 czerwca 2023 r. w Gdańsku na rozprawie
sprawy ze skargi Franciszka Rojka
na uchwałę Rady Miasta Sopotu
z dnia 19 maja 2022 r. nr XXXV/596/2022
w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu
ulic Bema i Bohaterów Monte Cassino w mieście Sopot

1. stwierdza nieważność § 4 ust. 3 pkt 4 lit. a zaskarżonej uchwały w części dotyczącej zapisu: „w przypadku zdjęcia ochrony konserwatorskiej z parterowej części budynku przy ul. Bohaterów Monte Cassino 44 dopuszcza się powiększenie terenu 03.KX o obszar położony w granicach terenu 01.MU poza obowiązującą linią zabudowy (określoną na rysunku planu) lub jego część”,
2. zasądza od Rady Miasta Sopotu na rzecz skarżącego Franciszka Rojka kwotę 797 zł (siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Wyrok z dnia 14 czerwca 2023 r.
Postanowienie sygn. akt II SA/Gd 866/22
jest prawomocny (e) od dnia 10 sierpnia 2023 r.
podpis sędziego/referendarza sądowego



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność

STARSZY
SEKRETARZ SĄDOWY
Aleksandra Głowacka

Uzasadnienie

Franciszek Rojek wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę na uchwałę Rady Miasta Sopotu z dnia 19 maja 2022 r., nr XXXV/596/2022, w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulic Bema i Bohaterów Monte Cassino w mieście Sopocie, domagając się stwierdzenia jej nieważności w części, tj. w zakresie § 4 ust. 3 pkt 4a, w którym ustalono dla terenu oznaczonego symbolem 03.KX (ogólnodostępne przejście dla pieszych): „szerokość w liniach rozgraniczających: zgodnie z rysunkiem planu; w przypadku zdjęcia ochrony konserwatorskiej z parterowej części budynku przy ul. Bohaterów Monte Cassino 44 dopuszcza się powiększenie terenu 03.KX o obszar położony w granicach terenu 01.MU poza obowiązującą linią zabudowy (określoną na rysunku planu) lub jego część”.

Skarżący wyjaśnił przy tym, że zaskarżony przez niego § 4 ust. 3 pkt 4a uchwały dotyczy nieruchomości położonej w Sopocie przy ul. Bohaterów Monte Cassino 44, której w części jest właścicielem, tj. jest właścicielem lokalu usługowego na parterze tej nieruchomości, objętej kartą terenu 01.MU. Z kolei, teren ogólnodostępnego przejścia pieszego został objęty kartą terenu 03.KX. Nieruchomość ta położona jest w strefie A2 ochrony konserwatorskiej – konserwacji urbanistycznej, na obszarze zachowanej historycznej struktury przestrzennej i zachowanych elementów zabytkowych. W Studium obszar ten został zidentyfikowany oraz opisany w części dotyczącej waloryzacji historycznej struktury przestrzennej. Dla tego obszaru ustalono szereg zasad dotyczących ochrony, m.in. zasady zachowania rozplanowania ulic i placów, historycznej linii zabudowy, wysokości elewacji w pierzejach a nadto określono jako priorytet zachowanie wymagań konserwatorskich oraz zachowanie zabytkowej struktury przestrzennej zespołu a także zasadę dobrej kontynuacji miejscowej tradycji architektonicznej.

Skarżący podkreślił, że w projekcie planu w karcie terenu nieruchomości (01.MU) w § 4 ust. 1 pkt 4j „inne ustalenia” wprowadzono zapis: „w przypadku zdjęcia ochrony konserwatorskiej z parterowej części budynku przy ul. Bohaterów Monte Cassino 44 dopuszcza się przeznaczenie obszaru położonego poza obowiązującą linią zabudowy (określoną na rysunku planu) lub jego części na powiększenie terenu 03.KX”. Przeznaczenie tego terenu zostało oznaczone jako MU – teren zabudowy mieszkaniowo – usługowej ale dla nieruchomości skarżącego wskazano wymóg

zachowania funkcji mieszkaniowej. Z kolei, w karcie terenu 03/KX (ogólnodostępne przejście dla pieszych) w § 4 ust. 3 pkt 4a „parametry i wyposażenie” przyjęto: „szerokość w liniach rozgraniczających zgodnie z rysunkiem planu, w przypadku zdjęcia ochrony konserwatorskiej z parterowej części budynku przy ul. Bohaterów Monte Cassino 44 dopuszcza się powiększenie terenu 03.KX o obszar położony w granicach terenu 01.MU poza obowiązującą linią zabudowy) określoną na rysunku planu) lub jego część”. Nadto, w uzasadnieniu do tego projektu w części dotyczącej wpływu na finanse publiczne, w tym budżet gminy, wskazano: „w przypadku zdjęcia ochrony konserwatorskiej z części parterowej budynku przy ul. Bohaterów Monte Cassino 44 zaistnieje możliwość wykupu fragmentu działki nr 11/2 ark. Mapy 25 (o powierzchni do ok. 180 m²) i usunięcia zabudowy w celu poszerzenia przejścia 03.KX”. W toku procedury, skarżący, pismem z dnia 25 stycznia 2021 r., zakwestionował zapis zawarty w § 4 ust. 1 pkt 4j „inne ustalenia”. Rada Miasta Sopotu pozytywnie rozpatrzyła uwagę skarżącego i dokonała zmian w projekcie. Po podjęciu zaskarżonej uchwały okazało się, że dokonane zmiany są wzajemnie sprzeczne. Mianowicie, Rada zmieniła treść w § 4 ust. 1 pkt 4j „inne ustalenia” wprowadzając treść: „dopuszcza się zachowanie parterowej części budynku przy ul. Bohaterów Monte Cassino 44 położonej poza obowiązującą linią zabudowy (określoną na rysunku planu) bez możliwości rozbudowy i nadbudowy”. Jednakże, Rada nie zmieniła treści § 4 ust. 3 pkt 4a „parametry i wyposażenie”. Nadto, z uzasadnienia uchwały w części dotyczącej wpływu na finanse publiczne, w tym budżet gminy, została usunięta przywołana powyżej treść dotycząca zdjęcia ochrony konserwatorskiej z części parterowej budynku przy ul. Bohaterów Monte Cassino 44.

Zdaniem skarżącego, nie istnieją żadne uzasadnione okoliczności uprawniające gminę do wyburzenia znacznej części nieruchomości skarżącego, gdyż istnieje alternatywna możliwość zorganizowania przejścia dla pieszych, która wskazana została w zaskarżonej uchwale jako jedyny kierunek komunikacji pieszej a nadto poszerzenie przejścia pomiędzy budynkami przy ul. Bohaterów Monte Cassino 44 i 42 nie jest konieczne, bo istniejące przejście spełnia wszelkie normy przewidziane warunkami technicznymi.

Zaskarżonej części uchwały skarżący zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

1. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 64 Konstytucji RP, poprzez ich niezastosowanie polegające na wydaniu

- zaskarżonej uchwały jako aktu prawa miejscowego naruszającego w sposób istotny zasadę proporcjonalności oraz zasadę równości wobec prawa poprzez wprowadzenie w § 4 ust. 3 pkt 4a zaskarżonej uchwały (karta terenu 03.KX) możliwości zdjęcia ochrony konserwatorskiej w parterowej części budynku przy ul. Bohaterów Monte Cassino 44 i w konsekwencji powiększenia terenu 03.KX o obszar położony w granicach terenu 01.MU poza obowiązującą linią zabudowy (określoną na rysunku planu) lub jego część,
2. art. 1 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez jego niezastosowanie polegające na niewyważeniu interesu społecznego i interesu indywidualnego skarżącego, doprowadzając do nieproporcjonalnej ingerencji w jego prawo własności,
 3. art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez Radę Miasta Sopotu ze stwierdzeniem, że nie narusza on ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Sopotu, uchwalonego uchwałą Rady Miasta Sopotu z dnia 26 marca 2018 r., nr XXXIX/522/2018;
 4. art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez jego niezastosowanie polegające na nieuwzględnieniu w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały konsekwencji ekonomicznych dopuszczenia możliwości zdjęcia ochrony konserwatorskiej z części parterowej nieruchomości oraz usunięcia zabudowy w celu poszerzenia przejścia (oznaczonego jako 03.KX) w części dotyczącej wpływu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na finanse publiczne, w tym budżet gminy;
 5. art. 17 pkt 5 w zw. z art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i w zw. z § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na wadliwym i nierzetelnym sporządzeniu przez Prezydenta Miasta Sopotu prognozy skutków finansowych nieuwzględniających skutków zaskarżonej uchwały, która pomimo, że plan zagospodarowania przewiduje dla nieruchomości gorsze parametry niż przewidywał dotychczas obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a w

szczegółności pomimo, że zaskarżony plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje możliwość wyłączenia nieruchomości, prognoza skutków finansowych nie wykazała konsekwencji ekonomicznych uchwalenia planu dla budżetu gminy;

6. art. 1 ust. 2 u.p.z.p., poprzez jego niezastosowanie polegające na nieuwzględnieniu obligatoryjnych do spełnienia wymogów w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obejmujących nieruchomość, w szczególności: wymagań ładu przestrzennego, walorów architektonicznych i krajobrazowych, waloru ekonomicznego przestrzeni, wymagań ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, prawa własności oraz potrzeb interesu publicznego.

W odpowiedzi na skargę, Rada Miasta Sopotu wniosła o jej odrzucenie, wskazując, że skarżący nie wykazał, że zapisy zaskarżonej uchwały zawarte we wskazanych przez niego jednostkach redakcyjnych naruszają jego prawa czy też uprawnienia.

Ewentualnie, Rada wniosła o oddalenie skargi, wskazując, że zaskarżona uchwała nie narusza przepisów prawa i nie jest obarczona żadną wadliwością, która uzasadniałaby stwierdzenie jej nieważności, czy wydanie jej z naruszeniem przepisów prawa. Rada wyjaśniła przy tym, że przed uchwaleniem zaskarżonego planu, na terenie pomiędzy ulicami Bema i Monte Cassino, obowiązywały dwa miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, tj.: zatwierdzony uchwałą Rady Miasta Sopotu z dnia 27 kwietnia 2006 r., nr XXXVI/624/2006, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru centrum, rejonu ulic Bema, Sobieskiego, Ogrodowej w mieście Sopocie (symbol planu C-1/07) oraz zatwierdzona uchwałą Rady Miasta Sopotu z dnia 9 lutego 2007 r., nr V/52/2007, zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla ulicy Bohaterów Monte Cassino oraz placu Konstytucji 3 Maja w mieście Sopocie (symbol planu C-1/01). Nieruchomość położona przy ul. Bohaterów Monte Cassino 44 w planie C-1/01 znajdowała się na terenie oznaczonym symbolem 11 MU, tj. terenie zabudowy mieszkaniowo – usługowej z wymaganymi usługami w parterach budynków, zakres dopuszczalnych funkcji usługowych: gastronomia, kultura, handel. Hotele, pensjonaty, obowiązywał zakaz likwidacji funkcji gastronomicznej, obiekty handlowe mogły zmienić funkcje wyłącznie na usługi z zakresu gastronomii lub kultury. W karcie terenu nr 11, dotyczącej tej strefy planistycznej, ustalono wymóg publicznego przejścia pieszego

jak na rysunku planu, tj. pomiędzy budynkami położonymi przy ul. Bohaterów Monte Cassino 42 i ul. Bohaterów Monte Cassino 44. Ponadto, w zasadach ochrony środowiska kulturowego, zabytków, dóbr kultury współczesnej i krajobrazu kulturowego wskazanych w punkcie 8 tej karty terenu, jako historyczną zabudowę podlegającą ochronie wskazano zabudowę przy ul. Bohaterów Monte Cassino 44 z 1898 r. z wyłączeniem części parterowej kamienicy. W planie oznaczonym symbolem C-1/07 nieruchomość ta położona była w granicach terenu o symbolu 05.U/M – zabudowy usługowej z dopuszczeniem lokali mieszkalnych powyżej parteru budynku. Wykluczona była lokalizacja instytucji finansowych, usług w zakresie obsługi samochodów oraz usług nie odpowiadających wymaganym warunkom występującym na obszarze ochrony uzdrowiskowej i konserwatorskiej. W obrębie tej strefy wprowadzono wymóg zachowania tradycyjnego przejścia pieszego do ul. Bohaterów Monte Cassino. Obszar planu wchodzi w zasięg Zespołu Urbanistyczno – Krajobrazowego wpisanego do rejestru zabytków decyzją z dnia 12 lutego 1979 r., nr 936, i objęty jest strefą ochrony krajobrazowej „A – strefa konserwacji urbanistycznej”.

W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, uchwalonym przez Radę Miasta Sopotu uchwałą z dnia 26 marca 2018 r., nr XXXIX/522/2018, obszar planu znajduje się w jednostce strukturalnej C-1 - „Dolny Sopot Centrum”, gdzie funkcją dominującą są usługi o znaczeniu ponadlokalnym z preferencją usług z zakresu kultury i gastronomii oraz mieszkalnictwo. Dla obszaru położonego wzdłuż ulicy Bohaterów Monte Cassino Studium przewiduje w parterach budynków – usługi z zakresu kultury, gastronomii, handlu i obsługi turystyki. Zaskarżony plan nie narusza ustaleń Studium.

Rada wskazała także, że kwestionowany przez skarżącego zapis planu nie oznacza możliwości zdjęcia ochrony konserwatorskiej z budynku przy ul. Bohaterów Monte Cassino 44. Zapis ten określa jedynie możliwe, dopuszczone planem działania przypadku zdjęcia ochrony konserwatorskiej ze wskazanej części budynku, jednak w żadnej mierze takiej ochrony nie zdejmuje, nie wprowadza żadnych ustaleń, które nakazywałyby zdjęcie takiej ochrony. Zaskarżony plan nie rozstrzyga, czy one kiedykolwiek zaistnieją.

Rada podkreśliła także, że w toku procedury planistycznej wywazono interes społeczny i interes indywidualny, stosując takie zapisy w zaskarżonym planie, które zarówno chronią interes skarżącego, jak również odzwierciedlają wcześniej

obowiązujące ustalenia planów miejscowych z 2006 r. i z 2007 r., dotyczące przejść pieszych w jego obrębie a także określają przyszłe zagospodarowanie terenu w przypadku wystąpienia stosownych okoliczności w tym m.in. zdjęcia ochrony konserwatorskiej z parterowej części budynku

Rada podkreśliła, że zaskarżone ustalenie dotyczy sytuacji hipotetycznej (w przypadku, kiedy nastąpiłoby zdjęcie ochrony konserwatorskiej). Sytuacja ta nie nastąpiła w trakcie procedury sporządzania projektu planu miejscowego i dlatego też, w uzasadnieniu uchwały i w prognozie skutków finansowych jej nie uwzględniono, ponieważ nie można określić, czy taka sytuacja w ogóle będzie miała miejsce. Wystąpienie zaś takiej okoliczności nie przesądza o wystąpieniu skutków finansowych dla gminy. Zaskarżony plan nie zawiera bowiem ustaleń obligujących do rozbiórki budynku, z którego zdjęto ochronę konserwatorską, jak również zapisów obligujących właściciela nieruchomości do przekazania jej części na rzecz gminy.

W piśmie procesowym z dnia 6 czerwca 2023 r. skarżący podtrzymał wniesioną skargę i podkreślił, że o naruszeniu prawa wobec skarżącego świadczy wypowiedź architekta podczas dyskusji publicznej w dniu 7 stycznia 2021 r. nad rozwiązaniami przyjętymi w planie, że: „poszerzenie przejścia odłoniłoby widok na elewację budynku po przeciwnej stronie ulicy (nr 51) i pozwoliłoby na nowe zagospodarowanie zaplecza zabudowy. Przejście obecnie jest bardzo wąskie. Plan dopuszcza taką możliwość, nie nakazuje”. Tym samym, priorytetem jest polepszenie, już i tak doskonale widocznej, elewacji sąsiedniej nieruchomości, położonej przy ul. Bohaterów Monte Cassino 51, która w sposób nieproporcjonalny zyska na wartości po wyburzeniu części nieruchomości skarżącego.

Jednocześnie, skarżący wskazał, że zaskarżoną uchwałę uchwalono z naruszeniem procedury planistycznej albowiem nie sporządzono Audytu Krajobrazowego dla Województwa Pomorskiego a Prezydent Miasta Sopotu, zgodnie z treścią art 17 pkt 6 tiret 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, po podjęciu przez Radę Gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu był obowiązany do uzgodnienia z Zarządem Województwa Pomorskiego projektu planu w zakresie uwzględnienia wyników tego Audytu

Nadto, zaskarżony zapis planu, zdaniem skarżącego, jest niezgodny z Prognozą oddziaływania na środowisko projektu planu, która jako priorytet stawia zachowanie dotychczasowej tkanki ulicy Bohaterów Monte Cassino a także z

Prognozą Skutków Finansowych Uchwalenia Planu, która nie przewiduje wydatków związanych z koniecznością wykupu gruntów

Rozpoznając wniesioną skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

Przeprowadzona, w świetle art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2492) oraz w świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 259) – zwanej dalej p.p.s.a., kontrola legalności uchwały Rady Miasta Sopotu z dnia 19 maja 2022 r., nr XXXV/596/2022, w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulic Bema i Bohaterów Monte Cassino w mieście Sopot, w zakresie zaskarżonego przez skarżącego § 4 ust. 3 pkt 4 lit. a, w części dotyczącej zapisu. „w przypadku zdjęcia ochrony konserwatorskiej z parterowej części budynku przy ul. Bohaterów Monte Cassino 44 dopuszcza się powiększenie terenu 03.KX o obszar położony w granicach terenu 01.MU poza obowiązującą linią zabudowy (określoną na rysunku planu) lub jego część” – wykazała, że skarga jest zasadna.

Przed wszystkim Sąd stwierdził, że skarga Franciszka Rojka na uchwałę Rady Miasta Sopotu z dnia 19 maja 2022 r., nr XXXV/596/2022, spełnia warunki formalne, umożliwiające jej merytoryczne rozpoznanie przez Sąd.

Zgodnie ze stanowiącym podstawę prawną wniesionej skargi przepisem art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) – zwanej dalej u.s.g. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Skuteczne wniesienie skargi w trybie przepisu art. 101 ust. 1 u.s.g., umożliwiające sądowi jej merytoryczne rozpoznanie, następuje zatem wtedy, gdy skarżący wykaże naruszenie interesu prawnego unormowaniami zaskarżonej uchwały. Jak wskazuje się w orzecznictwie skarga z art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma bowiem charakteru actio popularis i warunkiem jej wniesienia jest naruszenie konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela lub ich grupy (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2003 r., sygn. akt III RN 42/02, OSNP 2004, nr 7, poz. 114). W orzecznictwie ustalono jednocześnie, że interes prawny skarżącego, do którego nawiązuje art. 101 ust. 1 u.s.g., musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę

Przez pojęcie interesu prawnego należy rozumieć interes zgodny z prawem i interes chroniony przez prawo. Istotą interesu prawnego jest jego związek z konkretną normą prawa materialnego, tzn. taką normą, którą można wskazać jako jego podstawę i z której podmiot legitymujący się tym interesem może wywodzić swoje racje (por. wyrok NSA z dnia 29 stycznia 1992 r., sygn. akt I SA 1355/91, Wspólnota 1992, nr 18, s. 17). Z kolei, naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia to naruszenie przysługującej podmiotowi z mocy prawa ochrony i następuje wtedy, gdy zaskarżonym aktem zostaje odebrane lub ograniczone jakieś prawo skarżącego, wynikające z przepisów prawa materialnego, względnie zostanie nałożony na niego nowy obowiązek lub też zmieniony obowiązek dotychczas na nim ciążyący. Dla skutecznego wniesienia skargi konieczne jest zatem wykazanie przez stronę, że właśnie skutek podjęcia zaskarżonej uchwały został naruszony jej konkretny interes prawny lub uprawnienie przez ograniczenie lub pozbawienie uprawnień wynikających z przysługującego jej prawa. Innymi słowy, należy wykazać, że skutek podjęcia kontestowanej uchwały doszło do naruszenia konkretnego i aktualnego, prawem chronionego interesu lub uprawnienia podmiotu wnoszącego skargę oraz wskazać naruszenie przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną skarżącego.

Mając powyższe na uwadze, Sąd uznał, że ustalenia określone w § 4 ust. 3 pkt 4 lit. a zaskarżonego w niniejszej sprawie planu, naruszają w sposób oczywisty interes prawny skarżącego w powyższym znaczeniu.

Skarżący jest bowiem właścicielem lokalu usługowego na parterze budynku przy ul. Bohaterów Monte Cassino 44 w Sopocie i jest współwłaścicielem (w udziale 35/100) działki nr 11/2 w Sopocie, na której budynek ten się znajduje. Działka ta, zgodnie z ustaleniami zaskarżonego planu, położona jest na terenie oznaczonym symbolem 01.MU, dla którego to terenu w § 4 ust. 1 pkt 4 lit. j dopuszczono zachowanie parterowej części budynku przy ul. Bohaterów Monte Cassino 44 położonej poza obowiązującą linią zabudowy (określoną na rysunku planu) bez możliwości rozbudowy i nadbudowy. Z kolei, w ustaleniach dla przyległego do tego terenu – terenu 03.KX, przeznaczonego jako teren ogólnodostępnego przejścia pieszego, w § 4 ust. 3 pkt 4 lit. a ustalono następujące parametry i wyposażenie: szerokość w liniach rozgraniczających: zgodnie z rysunkiem planu, w przypadku zdjęcia ochrony konserwatorskiej z parterowej części budynku przy ul. Bohaterów Monte Cassino 44 dopuszcza się powiększenie terenu 03 KX o obszar położony w

granicach terenu 01.MU poza obowiązującą linią zabudowy(określoną na rysunku planu) lub jego część.

Niewątpliwie zaś w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zasadniczo podmiotami legitymowanymi do jego zaskarżenia na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. są właściciele nieruchomości położonych na terenie objętym planem. Zgodnie bowiem z treścią art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r., poz. 977) - zwanej dalej u.p.z.p., ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Stosownie przy tym do treści art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Przyjmowane więc w planie miejscowym ustalenia co do warunków zabudowy konkretnych nieruchomości oraz sposobu zagospodarowania określonego terenu pozostają w bezpośrednim związku z uprawnieniami i obowiązkami właścicieli nieruchomości, chronionymi przepisem art. 140 k.c., ale też przepisami art. 1 ust. 2 pkt 7 i art. 6 ust. 2 u.p.z.p.

W ocenie Sądu, ustalenia zawarte w § 4 ust. 3 pkt 4 lit. a zaskarżonego planu bez wątpienia ingerują w uprawnienia skarżącego wynikające z treści przysługującego mu prawa własności, wprowadzając jednocześnie stan niepewności co do przeznaczenia terenu, którego współwłaścicielem jest skarżący. Stanowią bowiem niejako zapowiedź możliwej w przyszłości ingerencji, której zakres nie został sprecyzowany, w prawo własności przysługujące skarżącemu. Przepisem prawa materialnego gwarantującym właścicielowi określone uprawnienia jest art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, zgodnie z którym w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.

Mając powyższe na uwadze, Sąd stwierdził, że skarżący ma legitymację do zaskarżenia przedmiotowej uchwały w części dotyczącej § 4 ust. 3 pkt 4 lit. a.

Przechodząc zatem do merytorycznego rozpoznania skargi, Sąd miał na uwadze, że zgodnie z treścią art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej

uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W orzecznictwie utrwalony jest przy tym pogląd, że wprowadzając sankcję nieważności – jako następstwo naruszenia prawa – ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby do zastosowania tej sankcji. W tej kwestii odwołać się zatem należy do przepisów u.s.g., w której mowa o dwóch rodzajach naruszeń prawa, które mogą wystąpić przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy, tj. naruszenia istotne lub nieistotne. W piśmiennictwie i orzecznictwie do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie, przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały. Innymi słowy, za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z 1-2, s. 101-102; wyroki NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. II SA/Wr 1459/97, Lex nr 33805; z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. SA/Gd 327/95, Lex nr 25639). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu.

Co więcej, art. 28 u.p.z.p. stanowi, że istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Powyższe oznacza, że zarówno istotne naruszenie "zasad sporządzania", jak i "trybu sporządzania" miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego skutkuje stwierdzeniem przez sąd nieważności takiej uchwały w całości lub części. Pierwszą z przewidzianych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przesłanek oceny zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest przesłanka materialnoprawna, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego. Chodzi tu przede wszystkim o związanie rady gminy przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw

materialnoprawnych, które wyznaczają granice władztwa planistycznego gminy. Są to standardy odnoszące się do merytorycznych ustaleń planu, związane z jego treścią oraz parametrami technicznymi i wymaganiami dotyczącymi dokumentacji planu. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Dla normatywnego wyznaczenia zawartości planu znaczenie mają w szczególności przepisy art. 15, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., zaś dla standardów dokumentacji planistycznej - przepisy wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 16 ust. 2 u.p.z.p. rozporządzenia wykonawczego (por. np. Z. Niewiadomski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2018, wyd. 10, teza 4 do art. 28). Druga z przesłanek, formalnoprawna, dotyczy zachowania procedury sporządzenia planu i właściwości organu. Jeżeli chodzi o tryb sporządzania planu, to pojęcie to odnosi się do sekwencji czynności jakie podejmuje organ planistyczny w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu.

Kontrolując w tak określonych granicach zaskarżoną w niniejszej sprawie uchwałę Rady Miasta Sopotu z dnia 19 maja 2022 r., Sąd doszedł do przekonania, że skarga jest zasadna.

Na wstępie Sąd ocenił jednakże, że procedura planistyczna poprzedzająca podjęcie zaskarżonej uchwały została przeprowadzona prawidłowo, stosownie do art. 17 u.p.z.p. oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164, poz. 1587), co znajduje odzwierciedlenie w aktach sprawy.

Przede wszystkim, stosownie do treści art. 17 pkt 5 u.p.z.p. po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego sporządzona została prognoza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, z uwzględnieniem art. 36. Wskazać przy tym należy, że obowiązek sporządzenia prognozy skutków finansowych w procedurze planistycznej ma na celu wskazanie wpływu zawartych w planie ustaleń na dochody i koszty gminy, a w przypadku możliwości ekonomicznego oszacowania również ich orientacyjnych wysokości. Rada gminy powinna mieć świadomość uchwalając plan miejscowy o jego finansowych skutkach i powinna być to rzetelna informacja ekonomiczna. Nie ma

jednak obowiązku, by w prognozie skutków uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wykazywać konkretnie jakie koszty będzie musiał ponieść w związku z określonym przeznaczeniem nieruchomości objętych miejscowym planem. Rada nie ma jednak obowiązku wykazywania konkretnych kosztów niezbędnych do wykupu nieruchomości, czy też wypłaty odszkodowania zwłaszcza, że wysokość tych kosztów może zmieniać się w czasie. Stąd też opracowywana jest tylko prognoza wydatków nie zaś szczegółowy plan wydatków, które miasto będzie musiało ponieść w związku z wejściem w życie miejscowego planu (zob. wyrok NSA z dnia 29 października 2020 r., sygn. akt II OSK 1593/18, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Wskazać przy tym należy, że w orzecznictwie wskazuje się, że stawiając zarzut istotnego naruszenia trybu sporządzania planu poprzez błędną zawartość prognozy skutków finansowych trzeba wykazać, iż taka prognoza doprowadziła do uchwalenia planu, a gdyby była to rzetelna analiza ekonomiczna do uchwalenia planu w ogóle by nie doszło (zob. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2021 r., sygn. akt II OSK 2809/18, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>) a w niniejszej sprawie nie wykazano takiej zależności ani nawet na taką możliwość nie wskazano, zarzucając jedynie wadliwość planu miejscowego z powodu braku uwzględnienia w prognozie wydatków związanych z koniecznością wykupu gruntów. Z całą zaś pewnością podnoszona przez skarżącego kwestia dotycząca zawartości prognozy skutków finansowych sama w sobie nie może mieć wpływu na ocenę zgodności z prawem zaskarżonej uchwały. W ocenie Sądu wymóg formalny procedury planistycznej został zaś spełniony w momencie sporządzenia przedmiotowej prognozy.

Nadto, stosownie do treści art. 17 pkt 6 lit. b tiret 9 u.p.z.p., po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego organ wystąpił o uzgodnienie projektu planu do zarządu województwa w zakresie uwzględnienia wyników audytu krajobrazowego, o którym mowa w art. 38a. W odpowiedzi, w piśmie z dnia 29 stycznia 2020 r., Zarząd wskazał, że nie ma możliwości przedstawienia stanowiska ani określenia warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić, albowiem na dzień wpływu wniosku o uzgodnienie dokument stanowiący podstawę dokonania uzgodnienia – audyt krajobrazowy, nie został jeszcze uchwalony. W dniu 4 września 2018 r. Zarząd przystąpił do sporządzenia Audytu Krajobrazowego dla Województwa Pomorskiego ale z uwagi na nieuchwalenie w drodze rozporządzenia Rady Ministrów zakresu i metodologii

sporządzania audytu, termin uchwalenia audytu nie jest znany. Zarząd dokonał przy tym uzgodnienia na podstawie art. 25 ust. 2 u.p.z.p., zgodnie z którym nieprzedstawienie stanowiska lub warunków, o których mowa w art. 24 ust. 2, w terminie, o którym mowa w ust. 1 i 1a, uważa się za równoznaczne odpowiednio z uzgodnieniem lub zaopiniowaniem projektu.

Tym samym, nie doszło do naruszenia trybu sporządzania planu. Wskazać przy tym należy, że na mocy art. 7 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774) do u.p.z.p. dodano art. 2 pkt 16e, według którego, przez krajobraz należy rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka. Dodano także przepisy art. 38a ust. 1-6, normujące sporządzanie audytu krajobrazowego. Przepis art. 38a ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że dla obszaru województwa sporządza się, nie rzadziej niż raz na 20 lat, audyt krajobrazowy. Na podstawie delegacji zawartej w art. 38a ust. 6 u.p.z.p. wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 394). Rozporządzenie określa m.in. stosowaną przy sporządzaniu audytów krajobrazowych klasyfikację krajobrazów opracowaną w oparciu w szczególności o takie kryteria jak charakter dominujących w krajobrazie czynników, rzeźba terenu i pokrycie terenu. Klasyfikacja krajobrazów, na potrzeby audytów, określona została w Załączniku nr 2 do rozporządzenia. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy zmieniającej sejmiki poszczególnych województw mają uchwalić audyty krajobrazowe w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, tj. do dnia 11 września 2018 r. Natomiast w przypadku bezskutecznego upływu terminu, o którym mowa w ust. 1, wojewoda wezwie sejmik województwa do uchwalenia *audytu* krajobrazowego w wyznaczonym terminie, a po bezskutecznym upływie terminu, o którym mowa w ust. 2, *audyt* krajobrazowy opracowuje i przyjmuje w drodze zarządzenia zastępczego wojewoda, w takim razie koszty sporządzenia *audytu* krajobrazowego przez wojewodę ponosi właściwy samorząd województwa (art. 13 ust. 2-4 ustawy zmieniającej). Niesporządzenie Audytu krajobrazowego nie może jednak wstrzymywać uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Dokonując zaś kontroli zachowania przez Radę Miasta Sopotu zasad uchwalania planu, Sąd miał na uwadze, że zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p.

kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Oznacza to, że gminie przysługuje prawo do władczego przeznaczania terenu pod określone funkcje i ustalania zasad zagospodarowania terenu, określone w doktrynie jako "władztwo planistyczne". Stosownie zaś do art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, którego postanowienia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. W konsekwencji, przysługujące gminie "władztwo planistyczne" jest ograniczone przepisami prawa oraz szczegółowymi przepisami, w tym Konstytucji RP, chroniącymi prawo własności. Zakres ochrony prawa własności nie jest jednak bezwzględny a gmina, kształtując i prowadząc politykę przestrzenną na swoim terenie, musi uwzględniać nie tylko prawo własności, ale również wymagania ładu przestrzennego, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska i potrzeby interesu publicznego. Ustalenia w zakresie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu powinny być zatem wynikiem wyważenia interesu publicznego i prywatnego, potrzeb i możliwości, które decydują o konkretnych rozwiązaniach, oczywiście przy zachowaniu jawności i przejrzystości procedur planistycznych. Wynika to wprost z treści art. 1 u.p.z.p.

Niewątpliwie zatem, prawo własności, mimo że jest najsilniejszym prawem podmiotowym do nieruchomości, korzystającym z gwarancji ustawowych (art. 21 ust. 1 Konstytucji) i ponadustawowych (w szczególności art. 6 ust. 1 oraz art. 1 Protokołu nr 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności), nie ma jednak – co podkreśla jednolicie orzecznictwo w obszarze planowania przestrzennego - charakteru bezwzględnego, absolutnego i nieograniczonego. Prawo własności może być poddane w określonych sytuacjach ograniczeniom. Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP 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. zakazu ingerencji w sferę praw i wolności jednostki nadmiernej w stosunku do chronionej wartości. Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej i

odpowiedniej proporcji do ww. celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia, przy czym ograniczenia te winny być dokonane wyłącznie w formie przepisów ustawowych. Zgodnie z treścią art. 140 Kodeksu cywilnego w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p.z.p. ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

Ograniczenia te mają zatem swe źródło w ustawie, tak jak tego wymaga Konstytucja RP, a jeżeli tak, to ograniczenia wykonywania prawa własności wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są prawnie dopuszczalne (tak np. wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2008 r., II OSK 1883/07, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Wobec tego nie znajdują usprawiedliwionych podstaw te zarzuty skargi, które kwestionują prawo gminy do wprowadzania na jej obszarze określonych ograniczeń w wykonywaniu prawa własności, poprzez ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, oczywiście pod warunkiem, że ograniczenia te gmina wprowadza w odpowiedniej proporcji do celów koniecznych dla zapewnienia racjonalnej gospodarki przestrzennej, stanowiącej element szeroko rozumianego porządku publicznego (zob np. wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 1883/07, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). To, że gmina dysponuje zespołem uprawnień w tym zakresie kształtowanym przepisami art. 3 ust. 1 u.p.z.p., władztwem planistycznym nie oznacza oczywiście, że gmina może to władztwo wykonywać dowolnie, a jej samodzielność w tym zakresie jest nieograniczona. Gmina – w ramach koncepcji władztwa planistycznego - może zatem ingerować w wykonywanie prawa własności, taka ingerencja musi jednak uwzględniać zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którą ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a same ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Nie w każdym więc przypadku ingerencja w prawo własności, postrzegana przez właścicieli

nieruchomości jako niekorzystna, musi wiązać się z przekroczeniem przez gminę granic władztwa planistycznego. Sam fakt wprowadzenia ograniczeń w zakresie wykonywania prawa własności zapisami planu nie świadczy jeszcze o jego wadliwości. Istotne jest przy tym to, by gmina - wprowadzając te ograniczenia – nie dopuściła się nadużycia swoich uprawnień do ustalania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, nie zachowała proporcji między interesem właściciela nieruchomości a interesem publicznym. Prawnie wadliwymi będą zatem te ustalenia planu, które naruszają przepisy prawa, jak i te, które będą wynikiem ewentualnego nadużycia przysługujących gminie uprawnień, skutkujących wprowadzeniem ograniczeń nieproporcjonalnych lub niezasadnych.

W ocenie Sądu, Rada Miasta Sopotu, wprowadzając w § 4 ust. 3 pkt 4 lit. a zaskarżonego planu ustalenie, że w przypadku zdjęcia ochrony konserwatorskiej z parterowej części budynku przy ul. Bohaterów Monte Cassino 44 dopuszcza się powiększenie terenu 03.KX o obszar położony w granicach terenu 01.MU poza obowiązującą linią zabudowy (określoną na rysunku planu) lub jego część – naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu.

Zauważyć bowiem należy, że działka nr 11/2 w Sopocie, na której znajduje się budynek położony przy ul. Bohaterów Monte Cassino 44, zgodnie z ustaleniami zaskarżonego planu, położona jest na terenie oznaczonym symbolem 01.MU. Dla terenu tego w § 4 ust. 1 pkt 4 lit. j, określającym przepisy szczegółowe dla karty terenu 01.MU, dopuszczono zachowanie parterowej części budynku przy ul. Bohaterów Monte Cassino 44 położonej poza obowiązującą linią zabudowy (określoną na rysunku planu) bez możliwości rozbudowy i nadbudowy. Z kolei, w ustaleniach dla przyległego do tego terenu – terenu 03.KX, przeznaczonego jako teren ogólnodostępnego przejścia pieszego, w § 4 ust. 3 pkt 4 lit a ustalono - szerokość w liniach rozgraniczających, zgodnie z rysunkiem planu; w przypadku zdjęcia ochrony konserwatorskiej z parterowej części budynku przy ul. Bohaterów Monte Cassino 44 dopuszcza się powiększenie terenu 03.KX o obszar położony w granicach terenu 01.MU poza obowiązującą linią zabudowy (określoną na rysunku planu) lub jego część.

Zdaniem Sądu, z powyższego wynika niewątpliwie, że wskazane przepisy nie są ze sobą spójne. Przede wszystkim zaś sformułowanie powyższych przepisów planu, nie pozwala na jasne i niebudzące wątpliwości odcodowanie przeznaczenia działki zabudowanej budynkiem przy ul. Bohaterów Monte Cassino 44. Z jednej

bowiem strony zapis § 4 ust. 1 pkt 4 lit. j dopuszcza zachowanie parterowej części budynku przy ul. Bohaterów Monte Cassino 44 położonej poza obowiązującą linią zabudowy. Z drugiej zaś strony zapis § 4 ust. 3 pkt 4 lit a daje możliwość powiększenia terenu 03.KX kosztem terenu 01.MU, poza ustaloną w planie obowiązującą linią zabudowy, a więc terenu na którym to znajduje się parterowa część budynku przy ul. Bohaterów Monte Cassino 44, w przypadku zdjęcia ochrony konserwatorskiej z tejże parterowej części budynku przy ul. Bohaterów Monte Cassino 44. Wzajemna logiczna sprzeczność wyklucza możliwość jednoczesnego funkcjonowania obu tych przepisów w obrocie prawnym. Co więcej, analogiczna treść jak w przepisie § 4 ust. 3 pkt 4 lit a była zawarta w § 4 ust. 1 pkt 4 lit. j, który to został jednak zmieniony w wyniku uwzględnienia uwag skarżącego i usunięto zakwestionowany zapis, pozostawiając jednocześnie - z niezrozumiałych powodów - taką samą, również kwestionowaną przez skarżącego z takim samym uzasadnieniem, regulację w § 4 ust. 3 pkt 4 lit a zaskarżonej uchwały.

Nadto, zawarty w § 4 ust. 3 pkt 4 lit a zapis nie jest precyzyjny i jednoznaczny w zakresie odnoszącym się do sposobu powiększenia terenu 03.KX, co samo w sobie stanowi istotną wadę uzasadniającą wyeliminowanie tej jego części z obrotu prawnego. W przepisie tym prawidłowo i jednoznacznie określono teren 03.KX, przeznaczony jako teren ogólnodostępnego przejścia pieszego, wskazując szerokość w liniach rozgraniczających, zgodnie z rysunkiem planu. Jako całkowicie wadliwą ocenił natomiast Sąd regulację dotyczącą możliwości jego powiększenia w przyszłości. Organ nie wyjaśnił przy tym kto, w jakim trybie i na jakich warunkach miałby dokonać zmiany przeznaczenia terenu.

W związku z tym wyjaśnić bowiem należy, że zgodnie z treścią § 6 w zw. z § 141 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016 r., poz. 283) przepisy prawa redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 38). Z powyższego wynika, że przepisy prawa należy tak redagować, aby w sposób jednoznaczny wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone. Norma prawna musi być właściwie stosowalna: obywatel musi mieć możliwość odczytania

właściwego wskazania płynącego z normy w przypadku stosowania danych zasad prawnych w konkretnej sprawie (zob. wyrok ETPCz z dnia 26 kwietnia 1979 r., 6538/74, LEX nr 80816). Przy tym, tekst przepisu powinien być tak zredagowany, by dla jego przeciętnego adresata był on zrozumiały, tj. by przeciętny adresat danego przepisu prawnego odczytywał z danego przepisu tę treść, którą zawarł w niej prawodawca. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75).

Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP przynależy do systemu źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Dlatego też, postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy, określając przeznaczenie danego terenu, kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości na objętym planem obszarze. Jednocześnie, wiążą one organy administracji publicznej w procedurze wydawania indywidualnych rozstrzygnięć na ich podstawie.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Przeznaczenie terenu musi być przy tym określone w planie w sposób jednoznaczny, nie może pozostawiać podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonywania prawa własności, zatem dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego (arbitralnego) i nie może nasuwać żadnych wątpliwości, co do funkcji danego terenu. Przeznaczenie danego terenu, a także sposób jego zagospodarowania, muszą być w planie określone w sposób jednoznaczny, nie pozostawiając wątpliwości interpretacyjnych. Plan miejscowy jako akt prawa miejscowego, wpływający na sposób wykorzystywania prawa własności powinien stanowić w sposób czytelny i konkretny o funkcji danego terenu. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury, co do przeznaczenia terenu, jego

funkcji i zasad użytkowania, to w sposób istotny narusza standardy i zasady tworzenia tego rodzaju aktu prawa miejscowego. Istotą prawidłowego określenia przeznaczenia danego terenu jest jednoznaczne określenie jego funkcji oraz przyszłego zagospodarowania i wykorzystania, ale także takie określenie przeznaczenia, które nie będzie pozostawiało wątpliwości co do aktualności dyspozycji zapisu dotyczącego tego przeznaczenia. Innymi słowy – przeznaczenie terenu wynikające z zapisu planu miejscowego musi być zarówno konkretne rodzajowo, jak i czasowo. Jako przepis prawa powszechnie obowiązującego, wchodzący w życie z dniem ogłoszenia aktu prawa miejscowego, nie może zawierać unormowania niesprecyzowanego co do okresu jego obowiązywania. Postanowienia planu miejscowego powinny być ujmowane w formie określeń, nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń. Niedopuszczalne jest więc zamieszczanie w jego treści nieprecyzyjnych regulacji co do możliwego przeznaczenia oraz sposobu wykorzystania i zagospodarowania objętych nimi terenów. Przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego daną regulacją powinno być konkretne, bez uzależnienia tego przeznaczenia i jego realizacji od jakichkolwiek warunków, zdarzeń przyszłych i niepewnych. Z treści art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp nie wynika uprawnienie dla organu planistycznego do zamieszczenia w miejscowym planie zapisów o realizacji funkcji danego terenu w zależności od warunku, a także uzależniania przeznaczenia terenu lub realizacji takiego przeznaczenia od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych lub niepewnych. Brak jest przy tym podstaw do zamieszczania w akcie prawa miejscowego zapisów dotyczących hipotetycznych sytuacji. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalany jest bowiem w konkretnym stanie faktycznym i prawnym terenu objętego jego opracowaniem. Jednym z aspektów tego stanu jest stan ochrony konserwatorskiej a miejscowy plan powinien być zgodny z tym stanem. Przeznaczenie terenu musi być określone jednoznacznie w sposób konkretny i stanowczy.

Wskazać przy tym należy, że w obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Sopotu, uchwalonym uchwałą Rady Miasta Sopotu z dnia 26 marca 2018 r., nr XXXIX/522/2018, dla zespołu zabudowy rejonu ul. Bohaterów Monte Cassino wskazano, że podstawową zasadą, którą należy kierować się przy prowadzeniu polityki przestrzennej na tym obszarze powinno być szanowanie istniejącego układu, ostrożne korygowanie istniejących elementów tego niewątpliwie najatrakcyjniejszego układu (obok pasa nadmorskiego i

plaż) fragmentu miasta. Wskazano także, że jako generalną ideę kształtowania krajobrazu miasta ustala się zachowanie charakteru architektury i skali zabudowy z przełomu XIX i XX wieku oraz zasady historycznej kompozycji urbanistycznej, w tym rozplanowania ulic i placów między innymi poprzez: – kontynuację zasady sytuowania nowej zabudowy jako obiektów wolnostojących wśród zieleni, – zachowanie zasady kompozycji urbanistycznej historycznych zespołów zabudowy, – objęcie ochroną obiektów i obszarów o znaczących walorach kulturowych i krajobrazowych, – wymóg uwzględnienia obiektów objętych ochroną w decyzjach administracyjnych i opracowaniach planistycznych, – prowadzenie analiz i studiów dotyczących dziedzictwa kulturowego miasta. Ustalono ochronę obiektów i zespołów wpisanych do rejestru zabytków Województwa Pomorskiego oraz ujętych w Gminnej Ewidencji Zabytków.

Wreszcie wyjaśnić należy, że zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinny zawierać normy wiążące. Z treści § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164, poz. 1587), wynika bowiem, że ustalenia projektu tekstu planu miejscowego powinny zawierać określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. W związku z tym nie przewiduje się zamieszczania w planie miejscowym informacji, zaleceń ani innych niewiążących sugestii dla potencjalnego inwestora lub użytkownika przestrzeni (zob. Z. Niewiadomski w: "Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz" art. 15, Nb 12, Warszawa 2004).

Z uwagi na powyższe, w ocenie Sądu, Rada Miasta Sopotu, dopuszczając w § 4 ust. 3 pkt 4 lit a zaskarżonej uchwały powiększenie terenu 03.KX o obszar położony w granicach terenu 01.MU poza obowiązującą linią zabudowy (określoną na rysunku planu) lub jego części, w przypadku zdjęcia ochrony konserwatorskiej z parterowej części budynku przy ul. Bohaterów Monte Cassino 44 naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dopuszczając możliwość ingerencji w przyszłości w przysługujące skarżącemu prawo własności w sposób, który nie został sprecyzowany konkretnie, co w sposób oczywisty nie odpowiada standardom ograniczania prawa własności wynikającym z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Przy tak wadliwej redakcji zakwestionowanego przepisu brak jest możliwości dokonania oceny w zakresie ważenia interesu prywatnego i publicznego, czego zresztą nawet organ nie próbował wykazać w toku niniejszego postępowania twierdząc, że nie ma w ogóle naruszenia ani prawa, ani prawa własności.

Z powyższych względów, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części, tj. zawartego w § 4 ust. 3 pkt 4a zapisu: w przypadku zdjęcia ochrony konserwatorskiej z parterowej części budynku przy ul. Bohaterów Monte Cassino 44 dopuszcza się powiększenie terenu 03.KX o obszar położony w granicach terenu 01.MU poza obowiązującą linią zabudowy (określoną na rysunku planu) lub jego część”.

O kosztach postępowania Sąd orzekł zaś na podstawie art. 200 w zw. art. 205 § 2 p.p.s.a



