

Warszawa, 26 kwietnia 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w
Warszawie

za pośrednictwem:

Rady Miasta Płocka
Stary Rynek 1
09-400 Płock

Strona: Dr. Oetker Dekor Sp. z o.o.
ul. Ciechomińska 15
09-401 Płock

reprezentowana przez: Radcę prawnego
Aleksandra Hetko
adres do doręczeń:
Wolf Theiss P. Daszkowski sp.k.
ul. Mokotowska 49
00-542 Warszawa

Organ administracji: Rada Miasta Płocka

Dot.: Uchwała nr 565/XXXIII/2013
z dnia 26 marca 2013 roku

WOLF THEISS
ul. Mokotowska 49
00-542 Warszawa
Polska

T +48 22 378 8000
F +48 22 378 8901

warszawa@wolftheiss.com
www.wolftheiss.com

SKARGA

Działając w imieniu Dr. Oetker Dekor Sp. z o.o. z siedzibą w Płocku (dalej: "Spółka"; odpis pełnomocnictwa oraz KRS w załączeniu), na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zaskarżam Uchwałę Rady Miasta Płocka nr 565/XXXIII/2013 z dnia 26 marca 2013 roku w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Płocka wraz z załącznikami (dalej: "Uchwała") w zakresie, w jakim Uchwała ta nie uwzględnia uwag wniesionych przez Spółkę do projektu Studium oraz stanowi naruszenie zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego wskazanych w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej „u.p.z.p.”).

Zaskarżonej Uchwale zarzucam:

(I) naruszenie art. 10 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. poprzez ustalenie w Studium parametrów i wskaźników, które zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt. 6 u.p.z.p. zostały

ustawowo zastrzeżone dla treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

(ii) naruszenie art. 11 pkt 12 w zw. z art. 12 ust. 1 u.p.z.p. poprzez dwukrotne, odmienne głosowaniu przez Radę Miasta o sposobie rozstrzygnięcia tych samych uwag na poszczególnych, osobnych sesjach Rady Miasta;

(iii) naruszenie art. 10 ust. 1 pkt 1 i 8 u.p.z.p. w zw. z art. 32 ust. 1 u.p.z.p. poprzez nieuwzględnienie w Studium uwarunkowań wynikających z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu oraz stanu prawnego gruntów, a tym samym prowadzące do sprzeczności Studium ze stanem faktyczno-prawnym nieruchomości Spółki, co prowadzić będzie do sytuacji, w której nowo uchwalone Studium już w momencie podejmowania uchwały go dotyczącej jest nieaktualne;

(iv) naruszenie art. 11 pkt 12 u.p.z.p. poprzez brak jednoznacznej spójności pomiędzy rozstrzygnięciem w sprawie uwag Spółki a wprowadzonym na podstawie tego rozstrzygnięcia brzmieniem Studium;

(v) naruszenie art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w zw. z art. 144 kodeksu cywilnego oraz w zw. z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji RP poprzez ustalenie takiego brzmienia Studium, które regulując materię zastrzeżoną dla miejscowego planu ma już obecnie przesądzające znaczenie w kwestii przeznaczenia nieruchomości Spółki i przyjęcie w nim rozwiązań naruszających zasadę ochrony własności i zasadę równomiernego rozkładania ciężarów publicznych.

Wskazując na powyższe wnoszę o:

1. stwierdzenie nieważności Uchwały Rady Miasta Płocka nr 565/XXXIII/2013 z dnia 26 marca 2013 roku w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Płocka;
2. zasądzenie od Rady Miasta Płocka na rzecz Dr. Oetker Dekor sp. z o.o. zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

UZASADNIENIE

W toku uchwalania zmiany Studium doszło do szeregu naruszeń, które w ocenie Spółki uzasadniają konieczność stwierdzenia nieważności Uchwały. W trakcie prowadzonych prac nad Studium Spółka wielokrotnie wskazywała na zaistniałe nieprawidłowości, jednakże uwagi te zawarte w pismach kierowanych zarówno do Prezydenta Miasta Płocka jak i Rady Miasta Płocka (w tym wezwanie do usunięcia naruszenia prawa z dnia 4 kwietnia 2013 r.) nie zostały poddane pod merytoryczną rozwałę.

Przy tym należy już na wstępie zaznaczyć, że również Rada Miasta Płocka jest świadoma nieprawidłowości, co potwierdza chociażby treść protokołu nr XXXII/2013 z obrad XXXII sesji Rady Miasta Płocka odbytej w dniu 26 lutego 2013 r., na której podjęto uchwałę nr 547/XXXII/2013 w sprawie rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia 68 uwag do zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Płocka oraz osobną uchwałę nr 548/XXXII/2013 w sprawie rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia 13 uwag do zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Płocka, co jednakże nie doprowadziło do zmiany przyjętego stanowiska i usunięcia nieprawidłowości.

Poniżej wskazujemy na poszczególne naruszenia:

1. Wysokość zabudowy, liczba kondygnacji i inne wskaźniki – art. 10 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p.

W zakresie parametrów i wskaźników zabudowy Studium wskazuje dla wyszczególnionych obszarów dozwoloną wysokość zabudowy w metrach, dozwoloną liczbę kondygnacji, maksymalne wskaźniki powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działek a także minimalne udziały procentowe powierzchni biologicznie czynnej. Powyższe wskaźniki i parametry znajdują oczywiście odzwierciedlenie w sposobie rozpatrzenia uwag Spółki.

Tymczasem tego rodzaju ograniczenia są materią ustalaną w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a nie w Studium. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 19 marca 2008 r., (II OSK 751/07) zwrócił uwagę na konieczność wzięcia pod uwagę intencji ustawodawcy, którego zamierzeniem jest różnicowanie treści aktów planistycznych gminy: *"O ile zatem ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą, a nawet powinny być - w myśl regulacji art. 15 ust. 2 i 16 ust. 1 u.p.z.p. - w miarę szczegółowe, o tyle treść studium, aktu kreującego politykę przestrzenną gminy, powinna być formułowana w sposób bardziej ogólny, a studium nie może ustalać tego co ustawowo zostało zastrzeżone dla treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wynika to dość jednoznacznie z brzmienia art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 9 ust. 5 przywołanej ustawy."*

Skoro zatem zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt. 6 u.p.z.p., w miejscowym planie określa się m.in. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, to nie są to wskaźniki właściwe dla Studium. Powyższe stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, które wielokrotnie wskazywały, iż chociażby *"określenie wysokości zabudowy i ilości kondygnacji nie ma nic wspólnego ze wskaźnikami*

urbanistycznymi, które mają ścisły związek z charakterem studium, jako dokumentu stanowiącego o kształtowaniu polityki przestrzennej gminy, lecz w istocie dotyczy problematyki zastrzeżonej dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, to jest z zakresu kształtowania zabudowy na danym terenie" (Wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2010 r., II OSK 350/10, oraz wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 października 2010 r., II SA/Go 524/10).

Jednocześnie, w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zwrócono także uwagę, iż "dopuszczalności wprowadzenia do tekstu studium wymienionych ograniczeń nie można też upatrywać (...) w regulacji zawartej w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), wydanym z upoważnienia delegacji zawartej w art. 10 ust. 4 ustawy. W przepisie tym wskazano, że ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych. Ma rację Sąd pierwszej instancji, że użyty w tym przepisie zwrot "minimalne i maksymalne parametry" należy odnosić do kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów (art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy), nie zaś do parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i z tym związanego sposobu zagospodarowania terenu. Ta ostatnia materia wchodzi w zakres przedmiotowy planu, a nie studium (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy)" - (Wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 marca 2008 r., II OSK 751/07, podobnie również wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 października 2010 r., II SA/Go 524/10).

Podsumowując powyższe, należy przytoczyć stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który zestawiając ze sobą przepisy art. 10 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p., zgodnie z którym w Studium określa się kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy oraz przytoczony art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., wskazał na różnicę między kierunkami zagospodarowania przestrzennego, które winno określać Studium, a ustaleniami miejscowego planu, reasumując ją w następujący sposób: "W konsekwencji przyjmuje się w orzecznictwie, że wprowadzenie w Studium ograniczeń dotyczących m.in. wysokości zabudowy i ilości kondygnacji stanowi naruszenie zasad sporządzania Studium skutkujące nieważnością uchwały rady gminy w całości lub w części" (Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2011 r., II OSK 1725/11).

Jak zasygnalizowano powyżej, o tym, iż Rada Miasta Płocka jest świadoma problemu oraz możliwych konsekwencji świadczy przebieg dyskusji dotyczącej ograniczenia

wysokości zabudowy do 5 oraz 11 kondygnacji w Strefie A – Śródmieście utrwalonej w protokole nr XXXII/2013 z obrad XXXII sesji Rady Miasta Płocka odbytej w dniu 26 lutego 2013 r. (strony 17-55 oraz 135-146).

Natomiast wskazując na sytuację Spółki, dla obszaru, na którym Spółka prowadzi działalność (Strefa I – Góry, Ciechomice, zakład na obszarze PU) pierwotny projekt Studium przewidywał maksymalną wysokość zabudowy do 10 metrów. Spółka wnioskuje o zwiększenie ww. wskaźnika do 20 metrów. Powyższa uwaga nie została uwzględniona i Studium przewiduje zwiększenie jedynie do 15 metrów. Abstrahując od powyżej zaprezentowanych rozważań NSA, które wskazują na nieważność uchwał co najmniej w części przewidującej tego typu ograniczenia, jak wielokrotnie sygnalizowała Spółka, tego typu ograniczenie jest niecelowe, a dopuszczalna wysokość zabudowy niewystarczająca. **Na terenie zakładu Spółki istnieją bowiem obiekty budowlane oraz urządzenia techniczne o wysokości przekraczającej 15 metrów, np. silos cukru o wysokości 17,9 m.** Ustalenie dopuszczalnej wysokości zabudowy na poziomie 15 metrów prowadzi więc do **sprzeczności między Studium a stanem faktycznym i prawnym terenu.** Dla od lat funkcjonującego zakładu produkcyjnego przewidywane ograniczenie wysokości zabudowy jest zatem niewystarczające, również w perspektywie prowadzenia działalności na tym terenie w Płocku w przyszłości.

Odnosząc się natomiast do zapisu zasad ogólnych Studium (część B, s. 13-14), przewidujących możliwą modyfikację parametrów i wskaźników podanych w Studium, należy rozważyć, czy taki zapis w ogóle byłby skuteczny. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych (por. chociażby wyrok NSA z dnia 11 września 2012 r., II OSK 1408/12, bliżej omówiony w końcowej części pisma) sugeruje, że zapis taki w kontekście dalszych, zbyt szczegółowych, a tym samym wykraczających poza materię Studium zapisów, może być uznany za nieskuteczny w całości, czy wręcz sprzeczny z u.p.z.p.

2. Procedura rozstrzygania o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu Studium – dwukrotne głosowanie

Lista nieuwzględnionych przez Prezydenta Miasta Płocka uwag do projektu Studium została poddana pod rozstrzygnięcie Rady Miasta Płocka w ramach obrad XXXI sesji Rady Miasta Płocka odbytej w dniu 29 stycznia 2013 r. W trakcie sesji odbyło się głosowanie nad każdą z 81 uwag, a Rada Miasta zadecydowała o przyjęciu w sumie 22 z 81 nieuwzględnionych uprzednio przez Prezydenta uwag, co potwierdza protokół nr XXXI/2013 z obrad powyższej sesji (s. 47-63). Następnie, po przeprowadzeniu powyższego głosowania i przyjęciu/odrzućeniu poszczególnych uwag, Rada Miasta, motywując to dodatkowym wnioskiem do projektu Studium, zadecydowała o zdjęciu z porządku obrad projektu stosownej uchwały w tym zakresie (s. 61-63 protokołu).

Na kolejną Sesję, mającą odbyć się w dniu 26 lutego 2013 r., przygotowane zostały dwa oddzielne druki dotyczące rozpatrzonych już przez Radę Miasta na poprzedniej sesji uwag, a mianowicie druk nr 559 – rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia 68 uwag do zmiany Studium oraz druk nr 560 – rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia 13 uwag do zmiany Studium, a także dokument pn. *"Analiza skutków wprowadzenia zmian do projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Płocka wynikających z uwzględnienia przez Radę Miasta Płocka uwag złożonych do przedmiotowego dokumentu"* (dalej: "Analiza").

W druku nr 559 zamieszczone zostało 68 uwag, przyjętych albo odrzuconych przez Radę Miasta na poprzedniej sesji, tj. sesji z dnia 29 stycznia 2013 r., z którym to rozstrzygnięciem przez Radę Miasta zgodził się Prezydent Miasta. W druku nr 560 natomiast zamieszczone zostało 13 uwag, uprzednio już przyjętych przez Radę Miasta na poprzedniej sesji, tj. sesji z dnia 29 stycznia 2013 r., z którym to rozstrzygnięciem Prezydent Miasta Płocka nie chciał się jednak zgodzić. Dodatkowo, przygotowana została Analiza mająca wskazywać, dlaczego Prezydent nie akceptuje przyjętych na uprzedniej sesji Rady Miasta uwag.

Ostatecznie Rada Miasta po raz kolejny zagłosowała w przedmiocie rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia 68 uwag, o których już rozstrzygała na poprzedniej sesji, tym razem przeprowadzając jedno, zbiorcze głosowanie co do wszystkich uwag.

W zakresie natomiast 13 uwag, z których uwzględnieniem przez Radę Miasta nie chciał zgodzić się Prezydent, miała miejsce dyskusja, w trakcie której część Radnych już wskazywała na brak podstawy prawnej do takiego sposobu procedowania (protokół z obrad XXXII sesji Rady Miasta, przykładowo s. 26-32). Ostatecznie, uwzględnione już na poprzedniej sesji uwagi zostały poddane pod ponowne głosowanie Rady Miasta, co doprowadziło do ich częściowego ponownego uwzględnienia i częściowego nieuwzględnienia, wbrew głosowaniom na poprzedniej sesji.

Powyżej opisany sposób rozstrzygania o sposobie rozpatrzenia uwag jest sprzeczny z zasadami u.p.z.p.

Po pierwsze, jeżeli podczas obrad sesji Rady Miasta w dniu 29 stycznia 2013 r. przeprowadzone zostało indywidualne głosowanie odnośnie nieuwzględnionych uprzednio przez Prezydenta uwag, to rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag nie mogło zostać zdjęte z porządku obrad w zakresie, w jakim głosowanie już się odbyło.

Po drugie, skoro na sesji w dniu 29 stycznia 2013 r. przeprowadzone zostało głosowanie, to na następną sesję powinien zostać przygotowany projekt uchwały odzwierciedlający wyniki głosowania Rady i przyjęcie przez nią części z nieuwzględnionych przez Prezydenta uwag. Tymczasem przygotowano odmienny projekt dwóch uchwał, dzieląc uwagi na te, które Prezydent

zaakceptował i na te, z których uwzględnieniem przez Radę Prezydent się nie zgadza. Ponadto, przygotowano Analizę wskazującą na skutki wynikające z uwzględnienia przez Radę przedmiotowych 13 uwag. Z powyższego wynika, że zarówno Rada Miasta jak i Prezydent zdają sobie sprawę z faktu dokonanego już uwzględnienia uwag.

Po trzecie zatem, jeżeli uwagi zostały uprzednio uwzględnione, to brak jest podstaw do podejmowania kolejnego rozstrzygnięcia co do tych samych uwag. Zwłaszcza, gdy jest to motywowane brakiem akceptacji dla rozstrzygnięcia Rady ze strony Prezydenta. W ustawowej kompetencji Prezydenta nie leży bowiem podważanie decyzji Rady Miasta i jeżeli Rada pewne, nieuwzględnione uprzednio przez Prezydenta uwagi, przyjęła, to Prezydent powinien był uznać decyzję Rady.

Po czwarte, lektura Analizy wskazuje także na istotną niekonsekwencję stanowiska Prezydenta w zakresie wskaźników wysokości.

Z jednej strony Prezydent zauważa, że Studium nie powinno ustalać tego, co zostało zastrzeżone dla treści planu miejscowego. Zaznacza nawet, iż zdaniem NSA wprowadzenie w Studium ograniczeń dotyczących m.in. wysokości i ilości kondygnacji stanowi naruszenie zasad sporządzania Studium, skutkujące nieważnością uchwały zatwierdzającej Studium. Następnie jednak wskazuje na rozporządzenie Ministra Infrastruktury jako uzasadniające wprowadzenie powyższych ograniczeń. Tym samym Prezydent pomija, iż tematyka powyższego rozporządzenia była już w orzecznictwie NSA analizowana i wyraźnie wskazano, że również rozporządzenie nie uzasadnia wprowadzenia tego typu ograniczeń w Studium, gdyż dozwolona wysokość zabudowy to *"materia, która wchodzi w zakres przedmiotowy planu, a nie studium (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy)"* - (Wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 marca 2008 r., II OSK 751/07, podobnie również wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 października 2010 r., II SA/Go 524/10).

Z drugiej strony, mimo, iż należy przypuszczać, że problematyka powyższa powinna być Prezydentowi znana, Prezydent jednak przedstawiając Analizę decyduje się na forsowanie koncepcji wprowadzenia ograniczenia wysokości w śródmieściu ustanawiając je na poziomie aż do 11 kondygnacji (co jak należy przypuszczać może odpowiadać co najmniej 27 metrom wysokości). Można wyrazić wątpliwość, czy aby powyższy zabieg nie ma na celu jak najszybszego usankcjonowania dopuszczalnego, tak wysokiego limitu wysokości w śródmieściu już na etapie Studium, co będzie musiało znaleźć bezpośrednie przełożenie na treść uchwalanych następnie miejscowych planów, które muszą być ze Studium zgodne. Uzasadniając powyższe Prezydent wskazał w Analizie m.in. na zabezpieczenie interesów właścicieli nieruchomości oraz równość wszystkich wobec prawa. Tymczasem w zakresie nieruchomości, na której zakład prowadzi Spółka, wprowadzono ograniczenie wysokości do 15 metrów, mimo, iż Spółka wielokrotnie wskazywała, że na terenie

zakładu już obecnie znajdują się urządzenia techniczne o wysokości np. 17,9 metra. Powyższe zdaje się prowadzić do swoistego faworyzowania niektórych właścicieli w stosunku do innych oraz jedynie wybiórcze realizowanie postulatów równości wszystkich wobec prawa. Dalsze ewentualne omówienie powyższego stanu rzeczy odczytać można w treści różnych wypowiedzi odzwierciedlonych w protokole z obrad XXXII sesji Rady Miasta.

3. Sprzeczność uchwalonego Studium ze stanem faktyczno-prawnym

Jak wielokrotnie sygnalizowała Spółka, zaproponowane w Studium włączenie działek, których właścicielem / użytkownikiem wieczystym / współużytkownikiem wieczystym jest Spółka (Strefa I – Góry, Ciechomice) o numerach ewidencyjnych 34 i 35 (w części) do obszaru MN o dominującej funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej, a działek nr 32, 33 i 35 (w części) do obszaru zieleni urządzonej ZU nie uwzględnia istniejących uwarunkowań faktyczno-prawnych nieruchomości stanowiących powyższe działki.

Sporne działki zlokalizowane są pomiędzy terenami o diametralnie różnym wykorzystaniu. Od strony wschodniej, działki te sąsiadują bezpośrednio z terenami produkcyjnymi, o powierzchni ponad 8ha. Na terenach tych zlokalizowany jest zakład Spółki. **Powyższe tereny są zagospodarowane i wykorzystywane jako tereny produkcyjne od co najmniej 1872 r.** Jak wynika z danych archiwalnych, w tym właśnie roku założony został browar w Ciechomicach, w latach powojennych przekształcony w Państwowy Browar Ciechomice. Po jego upadku, na terenie działalność prowadziło kilka innych zakładów o różnym profilu działalności, m.in. z branży przetwórstwa spożywczo-warzywnego, następnie spółka Hero Polska sp. z o.o. a obecnie Dr. Oetker Dekor sp. z o.o. **Podkreślenia wymaga, że na terenach przyległych, tj. działkach nr 32, 33 i 35, od tego samego okresu zlokalizowana była zabudowa gospodarcza i służąca obsłudze terenu produkcyjnego.**

Od południowej granicy przedmiotowe działki sąsiadują natomiast z osiedlem domków jednorodzinnych. **Budowa domków jednorodzinnych w sąsiedztwie zakładu rozpoczęła się natomiast, jak informuje PINB, w 1996 r., tj. ponad 120 lat po powstaniu browaru prowadzącego w sposób oczywisty działalność produkcyjną.** Pozwolenie na budowę dla domków jednorodzinnych jest datowane z 1996 r., budowa rozpoczęła się jeszcze później i okres jej trwania znacznie się przeciągał – trwa do dziś, tak że faktyczne wydawanie pozwoleń na użytkowanie i zajmowanie poszczególnych domków rozpoczęło się dopiero w niedawnym czasie (jedynie kilka domków uzyskało dopuszczenie do użytkowania).

Przeznaczenie spornych działek na funkcję budownictwa jednorodzinnego, a więc przyznanie prymatu tej funkcji otoczenia, przy zignorowaniu funkcji produkcyjno – usługowej realizowanej w terenie, na nieporównywalnie większym obszarze oraz w

nieporównywalnie dłuższym okresie czasowym stanowi naruszenie zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Przede wszystkim organ błędnie ocenił funkcję realizowaną w okolicy, wskazując na budownictwo jednorodzinne zamiast terenów produkcyjnych i usługowych. Dodatkowo, już z przyczyn czysto faktycznych ewentualne wzniesienie na przedmiotowych działkach zabudowy jednorodzinnej jest mało prawdopodobne. Użytkownikiem wieczystym działek 34 i 35 jest Spółka, tj. osoba prawna prowadząca działalność o charakterze produkcyjno-usługowym, zlokalizowaną w przeważającej większości na sąsiedniej działce nr 51. Spółka planuje zagospodarować ww. działki w sposób służący nieuciążliwej obsłudze zakładu produkcyjnego położonego na obszarze PU. Wynika to nie tylko z konieczności zapewnienia sprawnej obsługi zakładu, ale także dbałości o ład architektoniczny oraz zachowanie walorów estetycznych, tak aby otoczenie zakładu mogło zostać zagospodarowane w sposób zorganizowany i uporządkowany. Powyższe wyklucza rzeczywiste powstanie na działkach nr 34 i 35 zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, której w sposób oczywisty Spółka nigdy nie zrealizuje, i oznacza, że takie przeznaczenie tego terenu w Studium jest niezasadne. Nawet przy teoretycznym założeniu zbycia praw do wskazanych działek na przyszłość, tereny zlokalizowane w bezpośrednim sąsiedztwie działającego zakładu produkcyjnego są nieaktrakcyjne tak dla deweloperów jak i potencjalnych nabywców, w ocenie których zamieszkanie w okolicy wiązać się może z różnymi uciążliwościami.

W konsekwencji, sporne działki przeznaczone są w Studium na realizację funkcji, która nie będzie na nich faktycznie wdrożona. Z drugiej strony jednak, takie określenie przeznaczenia terenu może faktycznie i prawnie stać na przeszkodzie wykorzystaniu tych działek w innych celach, tj. w celach służących obsłudze zakładu, które to inwestycje są planowane przez Spółkę i mają realne szanse zostać wdrożone w najbliższym horyzoncie czasowym.

Przeznaczenie spornych działek na realizację funkcji budownictwa jednorodzinnego stanowić będzie jednocześnie naruszenie podstawowych zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego. I tak zgodnie z art. 9 u.p.z.p., realizacja polityki przestrzennej przez gminy przewiduje obowiązek sporządzenia i uchwalenia Studium dla całego obszaru gminy. Studium jest zatem aktem obligatoryjnym, ogólnym, koordynującym działania planistyczne na obszarze gminy, stwarzającym możliwość integracji przestrzeni jako całości. Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy są następnie konkretyzowane poprzez miejscowe plany. Jednocześnie, aby Studium mogło w ogóle pełnić swoją kierunkową funkcję musi być przede wszystkim aktualne, stąd też przepisy u.p.z.p. regulują procedurę zmian studium i wskazują na tryb jego aktualizacji. Aktualność wyraża się natomiast w zgodności postanowień studium ze stanem faktycznym i prawnym.

Jeżeli zatem Uchwała nie uwzględnia uwag Spółki i przewiduje włączenie w Studium działek nr 34 i 35 do obszaru MN, to jak wynika z powyżej wskazanej argumentacji dotyczącej stanu faktycznego i prawnego powyższych nieruchomości, dochodzi do zaprzeczenia sensu całej procedury planistycznej w tym zakresie, gdyż Rada Miasta uchwała Studium, które już w momencie podejmowania Uchwały jest nieaktualne.

Przeznaczenie spornych działek na realizację funkcji budownictwa jednorodzinnego stanowić będzie jednocześnie naruszenie podstawowej zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego, jaką jest **zasada dobrego sąsiedztwa**. Powyższa zasada odwołuje się do dobrego sąsiedztwa poszczególnych nieruchomości w różnych aspektach - funkcji znajdujących się na nich obiektów, cech zagospodarowania terenu oraz cech architektonicznych obiektów budowlanych. Pierwszym warunkiem tej zasady jest **dostosowanie funkcji nowego obiektu do funkcji obiektów już istniejących** i wynika z niej wykluczenie możliwości wprowadzenia na danym terenie funkcji niezgodnej z funkcją już istniejących obiektów.

Wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenie jest celowe. Postulat uwzględnienia w zagospodarowaniu przestrzennym wymagań prawa własności oznacza m. in. takie zagospodarowanie przestrzeni, które umożliwi harmonijne, optymalne w danym przypadku warunki korzystania z prawa własności nieruchomości (tak WSA w Gdańsku, wyrok z dnia 21.04.2010 r., sygn. akt II SA/GD 447/09).

Mając na uwadze, że budowa domków jednorodzinnych w okolicy rozpoczęła się ponad 120 lat po rozpoczęciu działalności produkcyjnej, zgodnie z powyższą zasadą funkcja produkcyjna powinna być uwzględniana w pierwszej kolejności. W orzecznictwie podkreśla się, że wymogi płynące z zasady dobrego sąsiedztwa nie zakładają oczywiście przy projektowaniu nowych inwestycji prostego powielania celu i charakterystyki zabudowy istniejącej na terenie sąsiednim. Jednakże zasada dobrego sąsiedztwa nie jest zachowana, gdy projektowana inwestycja jest sprzeczna z dotychczasową funkcją terenu i nie da się nią w praktyce pogodzić. **Nowowprowadzana na dany teren funkcja musi być tego rodzaju, że można przyjąć, że będzie mogła ona obiektywnie i bezkolizyjnie współistnieć z obecną już funkcją, a także że w przyszłości ta nowa funkcja nie ograniczy obecnej** (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6 października 2011 r. II SA/Go 499/11).

Realizacja funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej na terenach bezpośrednio przylegających do zakładu Spółki jest bezsprzecznie nie do pogodzenia z funkcją produkcyjną, realizowaną na terenie zakładu. Jako taka – zgodnie z zasadą dobrego sąsiedztwa – nie może zostać wprowadzona Studium. Planowane przeznaczenie przedmiotowych działek – jeśli zostanie zrealizowane – będzie bowiem mogło wiązać się z szeregiem ograniczeń dla funkcjonującego zakładu, np. ograniczeń w emisji dźwięku.

Nawet w przypadku uznania, że teoretycznie realizacja obu funkcji da się pogodzić, należy zwrócić uwagę na praktyczne konsekwencje wdrożenia na tych działkach planowanej funkcji. Z uwagi na fakt, że to funkcja produkcyjna była historycznie pierwszą – wobec funkcji jednorodzinnej – realizowaną na tym terenie, ewentualni, przyszli mieszkańcy nie będą mogli w sposób prawnie skuteczny dochodzić pełni ochrony praw związanych z zabudową jednorodzinną, bowiem – zgodnie z zasadą dobrego sąsiedztwa – będą musieli dostosować się do funkcji pierwotnej. Będzie to niepotrzebnie prowadzić do niezadowolenia i frustracji mieszkańców, oraz rodzić konflikty sąsiedzkie na wskazanym terenie. Trudno sobie bowiem wyobrazić realnie osobę, która za oknem domu jednorodzinnego pragnie mieć zakład przemysłowy. W powyższym świetle obiektywne i bezkolizyjne współistnienie obu funkcji nie jest realnie możliwe.

Podobne uwagi dotyczą funkcji ZU planowanej na spornych działkach. Powyższa funkcja została wprowadzona na działkach z uwagi na sąsiedztwo zabytkowego Dworu Ciechomice, jednakże z pominięciem aktualnego, faktycznego stanu zagospodarowania działek. Należy zauważyć, że teren przeznaczony pod ZU, w szczególności w obrębie i na granicy z działkami nr 32, 33 i 35 jest terenem zurbanizowanym, na którym od dziesiętności lat zlokalizowana jest już zabudowa wraz z infrastrukturą towarzyszącą oraz komunikacyjną. Wobec tego niezasadnym jest ograniczanie funkcji terenu do zieleni urządzonej, gdyż w rzeczywistości w terenie jest to obszar zurbanizowany, częściowo zamieszkiwany przez osoby fizyczne (działka nr 33), a częściowo służący obsłudze infrastrukturalnej zakładu Spółki. Studium nie może natomiast nie uwzględniać stanu faktycznie istniejącego.

Podkreślić należy, że podawaną przez organy motywacją do wprowadzenia przeznaczenia działek o nr 32, 33 i 35 (w części) na obszar zieleni urządzonej jest orzeczenie Prezydium Warszawskiej Wojewódzkiej Rady Narodowej z dnia 22.03.1962 roku (Nr. Rej. 416/62) o uznaniu za zabytek dawnego dworu oraz oficyny dworskiej w Ciechomicach pow. Gostynin wraz z otaczającym drzewostanem.

Tymczasem, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w uzasadnieniu decyzji związanej z powyższym wpisem, zaznaczył, że ochronie prawnej podlega zabytkowy dwór, oficyna i starodrzew wskazując, iż **"tym samym brak jest podstaw do stwierdzenia, że na mocy orzeczenia z dnia 22.03.1962 r. został wpisany do rejestru zabytków obszar parku podworskiego w Płocku-Ciechomicach"** (Decyzja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 lutego 2011 r., L.dz. DOZ-OAIK-6700-558-1/10[KS]). Ochronie na mocy wskazanej decyzji podlega zatem starodrzew, a nie cały obszar działek nr 32, 33 i 35 w części. Brak jest zatem jakichkolwiek podstaw do uznania, że cały obszar działki nr 32 i 33 miałby zasadnie zostać przeznaczony na zieleni urządzonej, w sytuacji, w której jak wskazano jest to obszar zurbanizowany oraz zabudowany budynkiem mieszkalnym. Przywoływane przez organy orzeczenie Prezydium z 1962 r. w żaden sposób nie uzasadnia sztucznego

tworzenia zieleni urządzonej na obszarze, który nie jest objęty wpisem do rejestru zabytków i nie stanowi obecnie ani nie stanowił w przeszłości obszarów zieleni urządzonej.

Dodatkowo, działka nr 35 znalazła się częściowo w obszarze MN, a częściowo w obszarze ZU. Podział jednej działki na obszary o dwóch różnych przeznaczeniach **jest nieuzasadniony i uniemożliwia jej racjonalne zagospodarowanie w przyszłości**. Nie uwzględnia również stanu faktycznego oraz dotychczasowego zagospodarowania.

Niespotykane jest, iż w Studium, będącym przecież aktem kierunkowym, organy zajmują się tak małymi obszarami terenu, dzieląc działki na fragmenty, ustalając tak szczegółowe parametry i wskaźniki. W ten sposób już na etapie Studium, które powinno być aktem formułowanym w sposób bardziej ogólny, dochodzi do ustalenia materii, która wchodzi w zakres przedmiotowy miejscowych planów, co stanowi naruszenie podstawowych zasad i kanonów planistycznych (por. II SA/Go 524/10).

4. Rozszerzenie katalogu funkcji dopuszczalnych w obszarze MN oraz ZU – brak spójności między rozstrzygnięciem w sprawie uwag Spółki a brzmieniem Studium

Ze sposobu rozpatrzenia uwag wniesionych przez Spółkę wynika, że dla obszaru zieleni urządzonej dopuszcza się lokalizację obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacyjnej o ograniczonej uciążliwości służących dla obsługi obszarów **sąsiednich** (tak: Załącznik nr 3 do Uchwały, uwaga nr 16, odniesienie do Uchwały nr 547/XXXII/2013). Jednakże, analogiczny, jasny i precyzyjny zapis nie znalazł się w Studium. Dochodzi zatem do sprzeczności pomiędzy rozpatrzeniem uwag, a brzmieniem Studium.

Jeżeli takie rozszerzenie funkcji jest dopuszczalne, to wskazane jest wyraźne zapisanie powyższego, tak aby uniknąć ewentualnych wątpliwości w przyszłości. Również w odniesieniu do obszaru MN, Studium nie wskazuje jasno, że dopuszcza się lokalizację obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacyjnej związanej z obsługą sfery **sąsiedniej** – tj. sfery produkcyjno-usługowej. Aby i w tym zakresie uniknąć ewentualnych wątpliwości w przyszłości, jeżeli takie rozszerzenie funkcji jest dopuszczalne, to powinno w ocenie Spółki zostać jasno zapisane w Studium.

5. Ulica Browarna

Spółka wносила także (uwaga nr 17 w załączniku nr 3 do Uchwały), aby w obszarze o dominującej funkcji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej MN i zieleni urządzonej ZU uwzględnić ulicę Browarną. Powyższa uwaga nie została uwzględniona ze wskazaniem, iż w Studium wprowadzono drogi stanowiące podstawowy układ komunikacyjny miasta. W Studium wprowadzono zatem jedynie część ulicy Browarnej od ul. Ciechomickiej w

stronę obrzeży miasta, a nie wprowadzono części ulicy Browarnej od ulicy Ciechomickiej w stronę Wisły. W ocenie Spółki jest to sprzeczne z zasadami sztuki planistycznej. Nie może być bowiem tak, że część jednej i tej samej ulicy Browarnej zostaje zaznaczona w Studium, a część nie. Studium nie uwzględnia w sposób racjonalny i zharmonizowany istniejącego układu komunikacyjnego. Ponieważ ulica Browarna zapewnia i powinna zapewniać obsługę komunikacyjną wszystkich terenów w okolicy, w tym działek Spółki, wszystkie ciągi komunikacyjne ul. Browarnej powinny być zaznaczone w projekcie Studium.

6. Przesądzające znaczenie w kwestii nieruchomości Spółki

Jak wykazano powyżej, uchwalenie Studium w kształcie nadanym Uchwałą stanowi tak naruszenie prawa, jak i interesu prawnego Spółki. Procedura uchwalania Studium obciążona jest naruszeniami, a ustalenia Studium w odniesieniu do wskazanych powyżej terenów **nie uwzględniają rzeczywistego faktycznego zagospodarowania działek, a także przewidują funkcje zupełnie niedostosowane do potrzeb i nie mające szansy na urzeczywistnienie w przyszłości.**

Ustalenia Studium w bezpośredni sposób determinują istotną część normatywnych skutków ewentualnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla tej okolicy. **Studium określa bowiem prawnie wiążące kryteria wielu dopuszczalnych ustaleń w planie miejscowym.** Ustalenia te nie będą mogły być skutecznie zakwestionowane w planie miejscowym, dopóki nie zostaną podważone jako części składowe Studium. **Utrzymanie wadliwych ustaleń Studium na obecnym etapie pociągnie za sobą wadliwość przyszłych ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego (od których to ustaleń władze nie będą mogły odstąpić).** Powyższe skutkować będzie zmarnotrawieniem czasu, kosztów i wysiłków włożonych przez władze Miasta Płock w uchwalenie tak Studium, jak i ewentualnego przyszłego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dlatego niezmiernie ważne jest dochowanie staranności i zadbanie o prawidłowość wszelkich ustaleń Studium już teraz. Ewentualnych błędów nie da się bowiem sanować na kolejnych etapach uchwalania aktów planistycznych dla Miasta.

W niniejszej sprawie również z uwagi na rozstrzygnięcie o sposobie uwzględnienia uwag prowadzące do ustalenia w Studium paramentów i wskaźników ustawowo zastrzeżonych dla miejscowego planu, dochodzi do **naruszenia interesu prawnego właścicieli / użytkowników wieczystych nieruchomości położonych na obszarze objętym Studium, w tym Spółki.** Naczelny Sad Administracyjny, rozpatrując analogiczne przypadki, gdy w Studium uregulowano wskaźniki i parametry zastrzeżone dla miejscowego planu, podkreślił, że **"jeżeli zatem skarżący ma nieruchomości położone na obszarze objętym kwestionowaną uchwałą i ustalenia jej mają istotne znaczenie w kwestii przeznaczenia tych nieruchomości, to już wystarczy do uznania, że interes prawny skarżącego został naruszony.** Z tego punktu widzenia nie jest istotny ani zakres naruszenia interesu prawnego, ani nawet brak wymiernych efektów tego naruszenia. W takiej

sytuacji sąd jest zobowiązany do rozpoznania sprawy, a nie oddalenia skargi z powodu braku przymiotu strony (naruszenia interesu prawnego)" (Wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2010 r., II OSK 350/10, również: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 października 2010 r., II SA/Go 524/10).

W niniejszej sprawie Uchwała, a tym samym Studium:

1. przewiduje ograniczenie wysokości zabudowy do 15 metrów, regulując tym samym materię zastrzeżoną dla miejscowego planu, podczas gdy budynki już zlokalizowane na terenie zakładu Spółki mają nawet 17,9 metrów. Poza nieważnością co najmniej w tym zakresie, prowadzi to do sprzeczności ze stanem faktycznym i ogranicza dalszą rozbudowę zakładu Spółki w przyszłości;
2. akceptuje przeznaczenie działek Spółki, o numerach 34 i 35 (w części) do obszaru o dominującej funkcji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej MN, a działek o numerach 32, 33 i 35 (w części) do obszaru zieleni urządzonej ZU, co nie uwzględnia dotychczasowego zagospodarowania tych działek, ich przeznaczenia i uzbrojenia oraz powoduje, iż przeznaczane są one w Studium na realizację funkcji, które nigdy nie będą na nich faktycznie wdrożone. Co więcej, takie określenie przeznaczenia terenu może faktycznie i prawnie stać na przeszkodzie wykorzystaniu tych działek w innych celach, tj. w celach służących obsłudze zakładu, uporządkowania terenu w sposób estetyczny i zorganizowany, które to inwestycje są planowane przez Spółkę i mają realne szanse zostać wdrożone w najbliższym horyzoncie czasowym;
3. rozstrzyga o dopuszczalnym rozszerzeniu katalogu funkcji na działkach Spółki w sposób, który nie jest jednoznacznie spójny z brzmieniem Studium, co może powodować wątpliwości w przyszłości, a jeżeli rozszerzenie jest dopuszczalne (jak wskazuje Uchwała nr 547/XXXII/2013 punkt 16 załącznika), to brak jest przeszkód, aby wyraźnie nie zapisać tego w Studium;
4. nie uwzględnia części jednej i tej samej ulicy - ul. Browarnej, która na poszczególnych odcinkach została zaznaczona w Studium, a częściowo, na odcinku działki nr 36, który zapewnia dostęp do drogi dla działek Spółki, w tym przede wszystkim działki nr 35, nie została uwzględniona w Studium. Przy tym droga ta została samowolnie i bezprawnie zajęta przez mieszkańców sąsiadujących z nią zabudowań, co uniemożliwia korzystanie z drogi Spółce. Wobec tego tym bardziej Miasto jako właściciel drogi powinno wykazać się dbałością o to, aby również poprzez działania planistyczne doprowadzić do stanu zgodnego z prawem i zapobiegać dalszym naruszeniom przeznaczając w Studium drogę pod drogę, tj. zgodnie z jej przeznaczeniem we wszystkich rejestrach.

Spółka wskazywała w uprzednich pismach, że korekta nieprawidłowych postanowień Studium musi nastąpić jeszcze na etapie przed uchwaleniem Studium przez Radę Miasta. Takiej korekty organy jednak nie dokonały.

Nie można również zgodzić się ze stwierdzeniem zawartym w przygotowanej przez Prezydenta Analizie, że chociażby kwestia parametrów wysokości będzie analizowana oraz określana na etapie sporządzania planów miejscowych, gdyż **dla wszystkich jest oczywiste, że takie określenie wskazanych w pkt. 1 uzasadnienia niniejszej skargi parametrów i wskaźników już nastąpiło, i to w Studium, a nie w miejscowym planie.**

W tym kontekście należy zwrócić uwagę również na zapis zasad ogólnych Studium (część B, s. 13-14), gdzie znajdują się postanowienia np. iż *"granice przyjętych obszarów mogą zostać skorygowane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przy nawiązaniu do granic własności lub przy szczegółowym projektowaniu elementów układu komunikacyjnego"*. Tego typu zapis w Studium może okazać się zapisem pustym, a może nawet wręcz sprzecznym z zasadami u.p.z.p., na co wskazuje najnowsze orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z dnia 11 września 2012 r. (II OSK 1408/12) NSA zaznaczył, iż *"podnoszony przez autora kasacji"* (którym w sprawie była Rada Miejska) *"argument, iż Studium dopuszcza korektę określonych granic pomiędzy wyodrębnionymi kategoriami terenów, nie oznacza, że organy gminy mają 'wolną rękę' przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i nie są związane ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Faktem jest, iż Studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest zatem aktem prawa miejscowego, lecz jednak jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką zabudowę. Plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację czy wręcz całkowitą zmianę. Zmiana przeznaczenia terenów w planie miejscowym, jeżeli nie była przewidziana w studium, może być dokonana przez gminę wyłącznie po uprzedniej zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, z zachowaniem trybu, w jakim studium jest uchwalane."* W świetle powyższego trudno bezrefleksyjnie zgodzić się z treścią zasad ogólnych, a także prezentowaną Spółce argumentacją organu, iż nie uwzględnia się uwag Spółki ponieważ z zasad ogólnych Studium wynika możliwość późniejszego skorygowania przyjętych obszarów w miejscowych planach, gdyż może się to okazać iluzoryczne, a nadto sprzeczne z u.p.z.p.

Jeżeli zatem już na obecnym etapie Studium można było i należało dokonać korekty, tak aby uchwalone Studium było aktualne i stanowiło realny instrument wyznaczający

kierunki zagospodarowania przestrzennego miasta, na co wskazywała Spółka, to niezrozumiałym jest odkładanie tego na później.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak we wstępie.



Aleksander Hetko

- radca prawny -

Załączniki:

- Pełnomocnictwo wraz z odpisem KRS