



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 20 maja 2019 r.

Poz. 5085

WYROK NR IV SA/PO 1189/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 7 marca 2019 r.

w sprawie zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla miasta Słupcy

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 1189/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 07 marca 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Józef Maleszewski

Sędzia WSA Tomasz Grossmann (spr.)

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska

Protokolant st. sekr. sąd. Joanna Kujawa

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 07 marca 2019 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Miasta Słupcy

z dnia 01 marca 2018 r. nr XXXIII/247/18

w przedmiocie zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla miasta Słupcy

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej przepisy: § 12 pkt 13; § 16 pkt 4 lit. a w zakresie wyrazów: „z uwzględnieniem lit. b, c.”; § 16 pkt 4 lit. b i lit. c; § 19 pkt 4 lit. b; § 22 pkt 3 lit. a w zakresie wyrazów: „przez teren 7.2MN/U”; § 22 pkt 3 lit. b w zakresie wyrazów: „przez teren 8MN/U” oraz § 23 pkt 3 w zakresie wyrazów: „przez teren 8MW/U”;

2. zasądza od Gminy Słupca na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (słownie złotych: czterysta osiemdziesiąt) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

Pismem z 08 listopada 2018 r. (znak: KN-I.0552.86.2018.2) Wojewoda Wielkopolski (dalej też jako „Wojewoda”, „Skarżący” lub „organ nadzoru”), reprezentowany przez r.pr. Magdalenę Majchrzak, zaskarżył w części uchwałę Nr XXXIII/247/18 Rady Miasta Słupcy z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie

zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla miasta Słupcy (zwaną też dalej „Uchwałą” lub „Planem”) i wniósł o:

1) stwierdzenie nieważności następujących postanowień Uchwały: § 12 pkt 13, § 16 pkt 4 lit. a w zakresie wyrazów „z uwzględnieniem lit. b, c”, § 16 pkt 4 lit. b i lit. c, § 19 pkt 4 lit. b, § 22 pkt 3 lit. a w zakresie wyrazów „przez teren 7.2MN/U”, § 22 pkt 3 lit. b w zakresie wyrazów „przez teren 8MN/U” oraz § 23 pkt 3 w zakresie wyrazów „przez teren 8MW/U”;

2) zasądzenie od Gminy Słupca (zwanej też dalej „Gminą”) na rzecz Skarżącego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu Skarżący podał, że Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 marca 2018 r. Następnie wyjaśnił, że w odniesieniu do zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego stwierdził, co następuje.

W § 12 pkt 13 Uchwały dla terenów 3MN/U, 5.1P/U i 5.2KDD wyznaczono linię w odległości 130 m od zewnętrznej krawędzi jezdni drogi krajowej nr 92, wyznaczającą odległość negatywnego oddziaływania dla obiektów budowlanych z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi, w której dopuszcza się lokalizację obiektów budowlanych z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi pod warunkiem zastosowania środków technicznych, technologicznych, organizacyjnych ograniczających uciążliwości poniżej poziomów ustalonych w przepisach odrębnych. W związku z tym – biorąc pod uwagę treść § 177 i § 178 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.) oraz art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799 ze zm.) – autor skargi stwierdził, że wprowadzenie do planu miejscowego dodatkowych ustaleń w kwestii kompleksowo regulowanej przepisami odrębnymi stanowi przekroczenie zakresu dopuszczalnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, z późn. zm.; dalej w skrócie „u.p.z.p.”). Kwestionowane ustalenia stoją w sprzeczności z celem uchwalania planów miejscowych, określonym w art. 4 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z tymi przepisami ustalenia planu winny ograniczać się do ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Szczegółowy, zamknięty katalog obowiązkowego oraz fakultatywnego zakresu ustaleń planu miejscowego zawierają przepisy art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., z których żaden nie przyznaje radzie gminy kompetencji do ustalania w drodze planu miejscowego stref uciążliwości od obiektów drogowych oraz nakładania na podmioty planujące inwestycje na terenach sąsiednich obowiązków podejmowania działań mających na celu niwelowanie uciążliwości inwestycji drogowych. Skarżący podkreślił, iż przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie wyznaczają stref uciążliwości od obiektów drogowych, natomiast w sposób szczegółowy regulują kwestie ograniczania uciążliwości od tras komunikacyjnych oraz wskazują podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań z tym związanych. Mając na względzie powyższe Skarżący stwierdził, że Rada Miasta Słupcy (dalej też jako „Rada Miasta”), wprowadzając do treści Planu ww. regulacje, wykroczyła poza przyznany jej zakres delegacji ustawowej.

Ponadto organ nadzoru wskazał, że:

1) w § 16 pkt 4 lit. b Uchwały ustalono: „nakaz zapewnienia przejazdu przez teren 7.2MN/U do terenu 7ZP zgodnie z przepisami odrębnymi”,

2) w § 16 pkt 4 lit. c Uchwały ustalono: „nakaz zapewnienia przejazdu przez teren 8MN/U do terenu 8ZP zgodnie z przepisami odrębnymi”,

3) w § 19 pkt 4 lit. b Uchwały ustalono: „nakaz zapewnienia przejazdu do terenu 8ZL przez teren 8MW/U, zgodnie z przepisami odrębnymi”,

4) w § 22 pkt 3 lit. a Uchwały ustalono: „do terenu 7ZP ustala się dostęp z drogi 7.1KDW oraz 7.2KDW przez teren 7.2MN/U, zgodnie z przepisami odrębnymi”,

5) w § 22 pkt 3 lit. b Uchwały ustalono: „do terenu 8ZP ustala się dostęp z drogi 8KDD przez teren 8MN/U, zgodnie z przepisami odrębnymi”,

6) w § 23 pkt 3 Uchwały ustalono: „zasady obsługi w zakresie komunikacji drogowej: ustala się dostęp z drogi publicznej znajdującej się poza granicami obszaru objętego zmianą planu, przez teren 8MW/U, zgodnie z przepisami odrębnymi”,

W ocenie Skarżącego również w tym przypadku Rada Miasta, wprowadzając do treści Planu ww. regulacje, wykroczyła poza przyznany jej zakres delegacji ustawowej, gdyż żaden z przepisów u.p.z.p. nie przyznaje radzie gminy kompetencji do ustalania w drodze planu miejscowego służebności przejazdu. Kwestie służebności drogowej (prawo przejazdu i przechodu) reguluje ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.).

Ponadto organ nadzoru wskazał, że w § 19 pkt 1 lit. f Uchwały dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z dopuszczeniem usług, oznaczonych symbolem 8MW/U i 9MW/U określono wysokość m.in. dla budynków mieszkalno-usługowych, co może stanowić wątpliwości interpretacyjne, gdyż zgodnie z definicją zawartą w § 2 pkt 2 Uchwały, ilekroć jest mowa o budynku mieszkalno-usługowym – należy przez to rozumieć budynek, w którym dopuszcza się wydzielenie jednego lokalu mieszkalnego oraz jednego lokalu usługowego. Jednakże z wyjaśnień Burmistrza Miasta Słupcy zawartych w piśmie z 3 sierpnia 2018 r. (znak: MRZ.6721.2017) wynika, że użyte określenie zabudowy mieszkaniowo-usługowej zawarte w § 19 pkt 1 lit. f Uchwały dotyczy zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Słupcy (dalej też jako „Burmistrz”) wniósł o jej oddalenie oraz o nieobciążanie organu administracji kosztami postępowania – zaznaczając na wstępie, że Uchwała została uznana za prawidłową przez nadzór prawny Wojewody, który nie wydał żadnego rozstrzygnięcia nadzorczego. Przedmiotowa uchwała weszła w życie z dniem 4 kwietnia 2018 r. i była wykonywana przez 8 miesięcy.

Następnie, odnosząc się do zarzutu dotyczącego § 12 pkt 13 Uchwały, Burmistrz stwierdził, że kwestionowany zapis w Planie wskazuje, iż uciążliwości wywołane hałasem, ewentualnie wibracjami muszą zostać ograniczone do poziomów ustalonych w przepisach odrębnych, poprzez zastosowanie właściwych środków technicznych, technologicznych czy organizacyjnych. Inkryminowane ustalenie nie mówi, w jaki sposób i kto ma te środki zachować, bowiem wynika to z przepisów odrębnych. Nie należy utożsamiać informacji o pewnych ograniczeniach wprowadzonych na przedmiotowym terenie z obszarem ograniczonego użytkowania, na który powołuje się Skarżący, bowiem sytuacja ta dotyczy wszelkiej zabudowy, objętej ochroną akustyczną zlokalizowaną wzdłuż m.in. dróg krajowych. Zaskarżony zapis został umieszczony w planie zgodnie z wcześniejszymi stanowiskami w tej sprawie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (w skrócie „GDDKiA”), która podczas procedowania innych planów obejmujących swoim zakresem drogę krajową nr 92 takie ograniczenia co do odległości zalecała, a co ważne – nie kwestionowała tych zapisów przy uzgodnieniu tego konkretnego planu miejscowego. Na rysunku przedmiotowego Planu zawarto tylko informację o strefie i nie stanowi to ustaleń planu. Zapis w Uchwale odnoszący się do powyższej strefy informuje, że na obszarze 130 m od krawędzi jezdni drogi krajowej, dla obiektów budowlanych przeznaczonych na pobyt ludzi, należy zastosować stosowne przepisy odrębne, w zakresie uciążliwości generowanych przez drogę krajową.

Z kolei odnosząc się do zarzutów dotyczących pozostałych zaskarżonych postanowień Planu, Burmistrz wyjaśnił, że te postanowienia, ustalające dostęp jakiegoś oznaczonego terenu do drogi publicznej poprzez inny oznaczony teren, były powszechnie umieszczane w planach wcześniej uchwalanych przez radę i znajduje to podstawę prawną w § 4 pkt 9 lit. b rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587), który mówi, że w planie miejscowym określa się warunki powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. W związku z powyższym należy uznać, iż ustalając powiązanie komunikacyjne przedmiotowych terenów z drogowym układem zewnętrznym nie przekroczono zakresu dopuszczalnych ustaleń planu miejscowego. Burmistrz wskazał, iż cyt. „Regułą jest, że w planach odwołujemy się do przepisów odrębnych regulujących kwestii dojazdów do nieruchomości (w tym do przepisów art. 29 ust 1 i 3 Ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych)”. Podkreślił, że powyższe zapisy nie ustalają jednak służebności drogowej, jak wskazuje Skarżący, bowiem, jeśli nie będzie to wynikać z przepisów odrębnych, przejazd przez teren np. 7.2MN/U do terenu 7ZP itp. nie będzie mógł być zrealizowany. Na etapie procedowania Planu tereny 7.2MN/U i 7ZP należały do jednego właściciela. Podobnie tereny 8MN/U i 8 ZP oraz 8MW/U i 8 ZL.

Ponadto Burmistrz zauważył, że ma poważne wątpliwości, czy zgodnie art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzone naruszenie prawa jest na tyle istotne, iż należało stwierdzić

nieważność przedmiotowych przepisów. W jego opinii wniesiona skarga w swoim uzasadnieniu nie wskazuje, że przy uchwalaniu Planu doszło do istotnego naruszenia prawa, tak więc skarga choćby z tych względów powinna być oddalona. Poza tym Burmistrz wskazał, że w przypadku jednej z gmin również z powiatu słupeckiego brak zapisów dotyczących ustalenia obsługi komunikacyjnej jednego oznaczonego terenu przez inny oznaczony teren przy zachowaniu przepisów odrębnych był podstawą do stwierdzenia przez Wojewodę nieważności zapisów tej uchwały (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego nr KN-I.4131.1.256.2016.8 z dnia 18 lipca 2016 r.). Obecnie, zdaniem Burmistrza, mamy do czynienia z odwrotną sytuacją – zamieszczenie ww. zapisów w Uchwale (jak zaznaczył organ: zgodnie z rozporządzeniem) powoduje skierowanie przez tego samego Wojewodę skargi do sądu.

Na rozprawie w dniu 07 marca 2019 r. pełnomocnik organu podtrzymał wnioski i wywody skargi. Ponadto, na pytanie Sądu, wyjaśnił, że zawarcie w Planie nakazów zapewnienia przejazdu przez inny teren było, po pierwsze, podyktowane wcześniejszym stanowiskiem Wojewody, który takich nakazów w innych planach miejscowych wymagał, a po drugie ma umożliwić ustanowienie niezbędnych służebności drogowych przed notariuszem lub przez sąd.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

1. Skargę na przedmiotową uchwałę Rady Miasta Słupcy wywiódł w niniejszej sprawie Wojewoda jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów Rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.; w skrócie „u.s.g.”).

1.1. W świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy, a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrępowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. np.: wyrok NSA z 15.07.2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7; postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05 – dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, w skrócie „CBOSA”).

1.2. W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania Uchwały (tj. od 07 marca 2018 r.) nie orzekł o jej nieważności, wobec czego władny był zaskarżyć Uchwałę po tym terminie, w trybie art. 93 u.s.g.

2. Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2107, z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, z późn. zm.; w skrócie „p.p.s.a.”) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część określonego aktu (zob.: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008 r., II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10; dostępne w CBOSA), przy czym reguła ta odnosi się również do zaskarżania planów miejscowych (por. wyrok NSA z 05.06.2014 r., II OSK 117/13, CBOSA) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

2.1. Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie Nr XXXIII/247/18 Rady Miasta Słupcy z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla miasta Słupcy. Jak wynika z części wstępnej Uchwały, jej podstawę prawną stanowiły przepisy

art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g. oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, z późn. zm.; w skrócie „u.p.z.p.”). Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 20 marca 2018 r. (poz. 2420) i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia (zob. § 27 Uchwały).

2.2. Przedmiotowa Uchwała została zaskarżona przez Wojewodę jedynie w części –obejmującej następujące przepisy: § 12 pkt 13; § 16 pkt 4 lit. a (w zakresie wyrazów „z uwzględnieniem lit. b, c”); § 16 pkt 4 lit. b i lit. c; § 19 pkt 4 lit. b; § 22 pkt 3 lit. a (w zakresie wyrazów „przez teren 7.2MN/U”); § 22 pkt 3 lit. b (w zakresie wyrazów „przez teren 8MN/U”) oraz § 23 pkt 3 (w zakresie wyrazów „przez teren 8MW/U”) – i w tym też zakresie została ona poddana kontroli Sądu, z uwagi na istniejące co do zasady związanie sądu administracyjnego przedmiotem i zakresem zaskarżenia.

2.3. Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona Uchwała, jako podjęta w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w skrócie „m.p.z.p.”), jest aktem prawa miejscowego – zostało to *expressis verbis* przesądzone przez ustawodawcę w art. 14 ust. 8 u.p.z.p. Tym samym bez wątpienia należy ona do kategorii aktów, o których mowa w przywołanym wyżej art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. – zaskarżalnych do sądu administracyjnego.

3. Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał skargę Wojewody z 08 listopada 2018 r. za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia oraz własnej kognicji.

4. Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obciążony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

4.1. Pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego” (zwanego też potocznie „procedurą planistyczną”) – którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na jego uchwaleniu skończywszy.

4.2. Z kolei pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA: z 25.05.2009 r., II OSK 1778/08; z 11.09.2008 r., II OSK 215/08 – CBOSA).

4.3. Zasady sporządzania planu miejscowego w aspekcie jego wymaganej oraz dopuszczalnej treści zostały szczegółowo określone przede wszystkim w przepisach art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. – określających katalog zagadnień (elementów treściowych) podlegających normowaniu w planie miejscowym: „obowiązkowo” (ust. 2) oraz „w zależności od potrzeb” (ust. 3) – a dodatkowo scharakteryzowany w rozporządzeniu Ministra infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587; w skrócie „rozporządzenie MI”),

Należy jednak zauważyć, że różnica pomiędzy obu wskazanymi kategoriami postanowień planistycznych – „obligatoryjnymi” (art. 15 ust. 2 u.p.z.p.) oraz „fakultatywnymi” (art. 15 ust. 3 u.p.z.p.) – nie jest aż tak znaczna, jak by się to mogło *prima vista* wydawać. W praktyce orzeczniczej oraz w wypowiedziach doktryny zasadnie dominuje bowiem taki sposób rozumienia owej „obligatoryjności” elementów m.p.z.p. wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., zgodnie z którym plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w tym przepisie, wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń (por. wyroki NSA: z 23.04.2010 r., II OSK 311/10; z 13.10.2011 r., II OSK 1566/11; z 06.09.2012 r., II OSK 1343/12 – CBOSA; por. też: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2016, art. 15 Nb 6, s. 18; I. Zachariasz [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2013, uw. 3 do art. 15). W pewnym sensie są to więc także postanowienia wprowadzane do konkretnego planu miejscowego „w zależności od potrzeb” – z tym że „potrzeb” pojmowanych obiektywnie, jako ściśle uwarunkowanych istniejącymi okolicznościami

faktycznymi, a nie, jak na tle art. 15 ust. 3 u.p.z.p., bardziej subiektywnie, jako wynikających z własnej, swobodnej oceny organu planistycznego (por. wyrok NSA z 27.11.2018 r., II OSK 2406/18, CBOSA).

4.4. Do zasad sporządzania planu miejscowego dotyczących standardów dokumentacji planistycznej należy w szczególności zaliczyć obowiązek opatrzenia m.p.z.p. odpowiednim uzasadnieniem.

4.4.1. Zaskarżony Plan został uchwalony już pod rządem art. 15 ust. 1 u.p.z.p. w nowym brzmieniu – ustalonym od 18 listopada 2015 r. przez art. 41 pkt 4 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777, z późn.zm.) – który *expressis verbis* nakłada obowiązek sporządzenia projektu planu miejscowego „wraz z uzasadnieniem”. Wcześniej taki obowiązek przewidywał tylko przepis rangi podustawowej – § 12 pkt 19 rozporządzenia MI, który stanowił (i nadal stanowi), że dokumentacja prac planistycznych powinna m.in. obejmować „uchwałę rady gminy o uchwaleniu planu miejscowego [...] wraz z załącznikami i uzasadnieniem”.

Novum regulacji wprowadzonej do art. 15 ust. 1 u.p.z.p. ustawą o rewitalizacji polega na (niewyczerpującym) sformułowaniu wymogów treściowych uzasadnienia m.p.z.p., przez wskazanie, że cyt.: „W uzasadnieniu przedstawia się w szczególności:

- 1) sposób realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2-4;
- 2) zgodność z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1, wraz datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2;
- 3) wpływ na finanse publiczne, w tym budżet gminy” (art. 15 ust. 1 zd. 2 u.p.z.p.).

4.4.2. Przywołane wyżej przepisy u.p.z.p. i rozporządzenia MI korespondują z bardziej ogólnym obowiązkiem – statuowanym w § 12 i § 131 ust. 1 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej (stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”; Dz. U. z 2016 r. poz. 283; w skrócie „ZTP”) – sporządzenia (*verba legis*: „dołączenia”) uzasadnienia do każdego projektu aktu prawa miejscowego, który to obowiązek stanowi z kolei refleks generalnego wymogu sporządzania uzasadnienia do każdego projektu aktu normatywnego (por. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, uw. 1 do § 12) w demokratycznym państwie prawnym (G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2016, uw. 1 do §12 i uw. 1 do § 131). W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że organ wydający akt prawa miejscowego ma obowiązek sporządzenia jego uzasadnienia nie tylko ze względu na dyspozycję przywołanych przepisów ZTP, ale również dlatego, że takie uzasadnienie warunkuje kontrolę sprawowaną przez organy nadzoru oraz sądy administracyjne. Skoro bowiem do podstawowych obowiązków sądów administracyjnych należy eliminowanie wszelkich rozstrzygnięć administracji publicznej, które nie są wynikiem wszechstronnej i starannej analizy stanu faktycznego i prawa, to sąd ma prawo badać powody, które legły u podstaw każdego rozstrzygnięcia zaskarżonego do Sądu. Tym samym organ, podejmując rozstrzygnięcie, ma prawny obowiązek sporządzić doń uzasadnienie (por. wyroki NSA: z 06.05.2003 r., II SA/Kr 251/03; z 25.09.2008 r., II OSK 945/08; z 13.10.2010 r., II GSK 876/09; z 25.09.2018 r., II OSK 1666/18 – dostępne w CBOSA; podobnie G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2016, uw. 5 do § 131; por. też P. Chmielnicki, Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego - Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie z dnia 6 maja 2003 r. (sygn. akt II SA/Kr 251/03), „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 4, s. 173–174).

4.4.3. Podobnie w doktrynie podkreśla się, że ma „swoją głęboki sens stawianie wymogu, by uchwała w sprawie m.p.z.p. miała odpowiednie uzasadnienie, podobne do uzasadnienia decyzji administracyjnej wydanej w trybie kodeksu postępowania administracyjnego. Pozwala ono bowiem na zweryfikowanie legalności rozstrzygnięć podjętych mocą takich aktów, albowiem podejmując taki akt, rozstrzyga się o prawach i obowiązkach indywidualnie określonych podmiotów” (tak E. Szewczyk, M. Szewczyk, Generalny akt administracyjny, Warszawa 2014, s. 96). Ponadto wywodzi się, że zarówno z tego względu, iż prawo zabudowy – które bodaj najczęściej doznaje ograniczeń w wyniku regulacji m.p.z.p. – ma charakter wolnościowy i konieczne jest wykazanie każdego przejawu ingerencji w to prawo, jak i z uwagi na to, iż konstytucyjne gwarancje praw wolnościowych sprowadzają się zwłaszcza do ochrony sądowej, podstawowe znaczenie ma przedstawienie przez organ motywów jego działania i podstaw takiej, a nie innej ingerencji w prawo własności. Powinno to nastąpić bądź w uzasadnieniu uchwały – o ile jest ono sporządzane – a na pewno w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, lub w odpowiedzi na skargę, a także można je dekodować z dokumentacji planistycznej,

zwłaszcza z protokołu sesji rady poprzedzającej uchwalenie planu (tak W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 210-211).

5. Ponieważ m.p.z.p. jest aktem prawa miejscowego, to w pojęciu „zasad sporządzania planu miejscowego” mieszczą się także – obok szczegółowych zasad sporządzania tego rodzaju aktów planistycznych, określonych przede wszystkim w u.p.z.p. – także ogólne wymogi, jakie powinien spełniać każdy prawidłowo sporządzony akt prawa miejscowego.

5.1. W świetle konstytucyjnej regulacji źródeł prawa (art. 87–art. 94 Konstytucji RP) akt prawa miejscowego jest źródłem prawa: (1) powszechnie obowiązującego; (2) o zasięgu lokalnym, tj. obowiązującym na obszarze działania organów, które go ustanowiły; (3) rangi podustawowej; (4) stanowionym na podstawie i w granicach ustaw; (5) wymagającym ogłoszenia.

5.2. Bardziej szczegółową regulację aktów prawa miejscowego stanowionych przez gminę zawiera ustawa o samorządzie gminnym.

W świetle art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Na gruncie tych przepisów przyjmuje się, że pojęcie „sprzeczności z prawem” obejmuje sprzeczność postanowień aktu prawa miejscowego z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z wcześniej przywołanymi Zasadami techniki prawodawczej, które wszak stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w ZTP będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego („TK”) mianem „rudymenarnych kanonów techniki prawodawczej” (zob. np.: postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 36; wyrok TK z 23.05.2006 r., SK 51/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 58; wyrok TK z 16.12.2009 r., Kp 5/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 170; wyrok TK z 03.12.2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51). Podobne stanowisko zajął w doktrynie G. Wierczyński, zdaniem którego sytuacje, w których naruszone zostały ZTP, powinny być traktowane jako nieistotne naruszenie prawa, a sytuacje, w których wraz z naruszeniem ZTP doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad tworzenia prawa – jako naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego (zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych*. Komentarz, Warszawa 2016, s. 32; por. też D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 205–206).

Konsekwentnie należy przyjąć, że naruszenie przez organ planistyczny owych „rudymenarnych kanonów techniki prawodawczej” będzie równoznaczne z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

5.3. Jednym ze wspomnianych „rudymenarnych kanonów” jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 (podobnie: § 134 pkt 1) w zw. z § 143 ZTP, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Regulacja ta koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, który wskazuje, że akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko „na podstawie”, ale i „w granicach” upoważnień zawartych w ustawie.

W odniesieniu do m.p.z.p. owe granice upoważnienia ustawowego wyznaczają przede wszystkim przepisy art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p.

5.4. Istotne znaczenie ma również wysłowiony w Zasadach techniki prawodawczej (zwłaszcza w ich § 6) generalny nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, 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, uwaga do § 6, s. 38–39). Postulaty te znajdują niewątpliwie swoje zakorzenienie w wymogach płynących z zasady określoności przepisów prawa, stanowiącej istotny komponent konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 181 i n.), wyprowadzanej z ogólnej klauzuli

demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Potwierdza to utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w świetle którego 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 (zob. wyrok WSA z 26.03.2016 r., IV SA/Po 62/16, CBOSA).

5.5. Akt prawa miejscowego, jak każdy akt normatywny, ze swej istoty powinien zawierać wyłącznie wypowiedzi (postanowienia) służące wyrażaniu norm prawnych, a więc określonych dyrektyw postępowania, a nie przekazywaniu nienormatywnych wypowiedzi (informacji, postulatów itd.), w szczególności informacji o normach ustanowionych bądź wynikających z obowiązujących już przepisów. Przeciwnie założenie, nie tylko że nie odpowiadałoby normatywnemu charakterowi aktu prawa miejscowego, ale też byłoby nie do pogodzenia z zasadą racjonalnego prawodawcy. Albowiem racjonalny prawodawca używa przepisów prawnych tylko do wyrażania norm prawnych, będących narzędziem do osiągnięcia założonych celów. Przepisy prawne powinny więc zawierać tylko te wypowiedzi, które służą odtwarzaniu norm prawnych.

Prawodawca musi unikać wypowiedzi, które nie są niezbędne dla wyrażenia normy prawnej, bo inaczej organy stosujące prawo będą starały się w drodze interpretacji nadać tym wypowiedziom jakieś znaczenie normatywne i w obrocie prawnym znajdą się przepisy wyrażające nie to, co było intencją prawodawcy (zob. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2016, uw. 5 do § 11 ZTP). Zgodnie bowiem z powszechnie przyjętą dyrektywą wykładni, każde wyrażenie tekstu prawnego ma charakter normatywny i dlatego w procesie wykładni interpretator nie może pominąć żadnego wyrażenia (tzw. zakaz wykładni *per non est*). W rezultacie wynik interpretacji tekstu prawnego zawierającego „dodatkowe” wypowiedzi może być rażąco nieadekwatny do zamiaru prawodawcy (por. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, uw. 1 do § 11, s. 50–51).

W odniesieniu do przepisów rangi ustawowej omawianą zasadę wyraźnie potwierdza § 11 ZTP, zgodnie z którym w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Zasada ta znajduje odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, na mocy odesłania z § 143 ZTP.

Jak wynika z postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 15 kwietnia 2008 r. sygn. P 26/07 (OTK-A 2008, nr 3, poz. 52), tworzenie przepisów zbędnych jest błędem techniki prawodawczej, który w konkretnym przypadku może prowadzić do uznania, że doszło do sprzeczności z wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadą poprawnej legislacji – jeśli zostanie wykazane, że skutków tego błędu nie można usunąć za pomocą reguł wykładni i reguł kolizyjnych powszechnie uznawanych i stosowanych w praktyce egzekucji przepisów prawnych (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2016, uw. 12 do § 11 ZTP)

6. Przenosząc dotychczasowe uwagi o charakterze ogólnym na grunt niniejszej sprawy należy w pierwszej kolejności stwierdzić, że we wniesionej skardze zostały podniesione wyłącznie zarzuty dotyczące naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, natomiast nie podniesiono żadnego zarzutu, który dotyczyłby naruszenia trybu sporządzania planu.

Mimo to Sąd był zobligowany zbadać tę ostatnią okoliczność z urzędu, jako że rozpoznawana skarga jest pierwszą wniesioną na przedmiotową Uchwałę (por. wyroki WSA: z 06.10.2011 r., II SA/Kr 38/11; z 24.04.2013 r., IV SA/Po 1153/12; z 18.07.2013 r., II SA/Wr 835/12 – dostępne w CBOSA).

W wyniku tego badania Sąd stwierdził, że zaskarżony Plan został uchwalony z zachowaniem procedury planistycznej określonej w art. 17 u.p.z.p.

7. Przechodząc do oceny zasadności skargi należy podzielić wstępne spostrzeżenie autora odpowiedzi na skargę, że choć Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności kilku postanowień Planu, to jednak w istocie postawił Uchwale dwa zasadnicze zarzuty, z których pierwszy dotyczy wadliwości § 12 pkt 13 Uchwały, zaś drugi obejmuje pozostałe zaskarżone przepisy Planu.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że sygnalizowana w odpowiedzi na skargę okoliczność, iż Uchwała była wcześniej objęta kontrolą sprawowaną przez organ nadzoru, jakim jest Wojewoda, i nie została wówczas przezeń zakwestionowana, nie stanowiła przeszkody w późniejszym wniesieniu przez Wojewodę

skargi w trybie art. 93 u.s.g. (co wyjaśniono już wyżej w pkt 1.1.), ani w merytorycznym rozpoznaniu skargi i rozstrzygnięciu sprawy przez Sąd. Nadzór sprawowany przez wojewodę oraz kontrola sądownoadministracyjna są to bowiem dwa odrębne tryby weryfikacji prawidłowości uchwał samorządowych, z których pierwszy nie wyklucza ani nie zastępuje drugiego. W szczególności okoliczność poddania zaskarżonej uchwały kontroli organu nadzoru nie stwarza stanu *res iudicata* w stosunku do tych uregulowań uchwały, co do których wojewoda nie stwierdził prawomocnie nieważności (zob. wyrok WSA z 30.04.2009 r., II SA/Sz 994/08, CBOSA). Tym bardziej niewydanie w ogóle rozstrzygnięcia nadzorczego w odniesieniu do danego aktu nie tworzy domniemania prawidłowości tego aktu i nie jest równoznaczne z wiążącym ustaleniem, że akt ten jest zgodny z prawem (por. P. Chmielnicki [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, uw. 4 do art. 92).

8. Zaskarżony przepis § 12 pkt 13 Uchwały, stanowi, że cyt.: „W zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w jego użytkowaniu ustala się: [...] 13) na terenach 3MN/U, 5.1P/U, 5.1KDD, 5.2KDD położonych w granicach obszaru wyznaczonego przez linię oznaczającą odległość 130 m od zewnętrznej krawędzi jezdni drogi krajowej nr 92 znajdującej się poza granicami zmiany planu, wyznaczającą odległość negatywnego oddziaływania drogi krajowej nr 92 dla obiektów budowlanych z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi, oznaczoną na rysunku zmiany planu, dopuszcza się lokalizację obiektów budowlanych z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi pod warunkiem zastosowania środków technicznych, technologicznych, organizacyjnych ograniczających uciążliwości poniżej poziomów ustalonych w przepisach odrębnych;”.

Trzeba zgodzić się ze stanowiskiem Skarżącego, że cytowane postanowienie Planu jest wadliwe, a to z następujących względów.

8.1. Już z zestawienia argumentacji przedstawionej w skardze oraz w odpowiedzi na skargę wynika, że pomiędzy stronami wystąpiła istotna rozbieżność co do tego, jaka jest treść i cel ustanowienia tego przepisu – co pokazuje, że mogło dojść w tym przypadku do naruszenia zasady określoności prawa (zob. pkt 5.4. powyżej).

W ocenie strony skarżącej kwestionowany przepis ustala bowiem strefę uciążliwości od obiektu drogowego (drogi krajowej nr 92) oraz nakłada na podmioty planujące inwestycje w tej strefie obowiązek podejmowania działań mających na celu niwelowanie ww. uciążliwości. Z kolei według Gminy przepis ten ma charakter informacji o strefie – „informacji o pewnych ograniczeniach wprowadzonych na przedmiotowym terenie” – której nie należy utożsamiać z obszarem ograniczonego użytkowania. Kwestionowany „zapis” wskazuje jedynie, że wymienione uciążliwości muszą zostać ograniczone do poziomów ustalonych w przepisach odrębnych przez zastosowanie właściwych środków technicznych, technologicznych lub organizacyjnych – przy czym nie mówi, w jaki sposób i kto ma te środki zastosować, gdyż wynika to z przepisów odrębnych.

Jeśliby przyjąć, że rzeczywiście, jak twierdzi Gmina, § 12 pkt 13 Planu zawiera jedynie „informację” o strefie występowania ograniczeń wynikających z przepisów odrębnych, to takie postanowienie – jako pozbawione charakteru normatywnego – należałoby uznać za zbędne, a wręcz szkodliwe, gdyż mogące w efekcie prowadzić do błędnych wyników wykładni, a to zwłaszcza w kontekście wspomnianego wyżej zakazu wykładni *per non est* (zob. pkt 5.5.).

Już z uwagi na powyższe, a także na wyraźne normatywne brzmienie analizowanego postanowienia („... dopuszcza się... pod warunkiem...”) oraz jego umiejscowienie (*argumentum a rubrica*) – w paragrafie poświęconym „szczególnym warunkom zagospodarowania terenu oraz ograniczeniom w jego użytkowaniu” – należy podzielić stanowisko Skarżącego, że § 12 pkt 13 Planu musi być odczytywany jako ustanawiający strefę występowania uciążliwości od (*verba legis*: „negatywnego oddziaływania”) drogi krajowej nr 92 oraz wprowadzający związane z tym ograniczenia lub obowiązki dla potencjalnych inwestorów w tej strefie.

8.2. W ocenie Sądu tak odczytany § 12 pkt 13 Planu stanowi przejaw nadużycia władztwa planistycznego przez organy Gminy.

Po pierwsze, organy te nie wykazały potrzeby wprowadzenia wskazanej „strefy negatywnego oddziaływania” drogi krajowej nr 92. W dołączonym do Uchwały uzasadnieniu (notabene nader ogólnikowym) w ogóle ten wątek nie został poruszony, a tym bardziej objaśniony. Z kolei w odpowiedzi na skargę Burmistrz wprawdzie powołał się na stanowisko („zalecenie”) Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (w skrócie „GDDKiA”), ale nie może być to uznane za argument rozstrzygający, już z tego powodu, że organ Gminy wyraźnie przyznał, iż chodzi o wcześniejsze stanowiska, zajęte przez GDDKiA

podczas procedowania innych planów obejmujących swoim zakresem drogę krajową nr 92. Ponadto w przedłożonej dokumentacji planistycznej znajduje się pismo GDDKiA z 22 maja 2017 r. (znak: O.PO.Z-3.438.43.2017.1.jp), w którym wyraźnie stwierdzono, że cyt.: „przedmiotowe tereny nie są położone w sąsiedztwie drogi krajowej nr 92, [...] ani w zasięgu jej negatywnego oddziaływania”. Nie wiadomo więc, na jakiej podstawie organ planistyczny przyjął, że teren położony w granicach Planu, w obrębie obszaru wyznaczonego zgodnie z § 12 pkt 13 Uchwały, objęty jest ponadnormatywnym oddziaływaniem pochodzącym od drogi krajowej nr 92.

Po drugie, analizowany przepis w istotny sposób ogranicza uprawnienia właścicielskie, w tym zwłaszcza prawo zabudowy nieruchomości położonych w granicach ww. obszaru. Uzależnia bowiem lokalizowanie obiektów budowlanych z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi od zmniejszenia, środkami technicznymi, technologicznymi lub organizacyjnymi, uciążliwości wywołanych hałasem lub wibracjami do poziomów określonych w przepisach odrębnych. Wprawdzie § 12 pkt 13 Planu rzeczywiście, jak podniesiono w odpowiedzi na skargę, nie określa *expressis verbis*, kto powinien doprowadzić do zredukowania ww. uciążliwości do poziomów odpowiadających obowiązującym normom (standardom jakości środowiska), lecz jest jasne, że w sytuacji, gdy nie uczyni tego zarządca drogi, to – wobec brzmienia analizowanego przepisu – negatywne konsekwencje takiego stanu rzeczy poniesie ostatecznie właściciel nieruchomości (a ściślej: inwestor). To bowiem inwestor, zamierzając doprowadzić do realizacji inwestycji, o jakiej mowa w analizowanym postanowieniu Planu, w świetle tego unormowania będzie ostatecznie zmuszony uprzednio zapewnić niezbędną redukcję szkodliwych zanieczyszczeń (hałasu, wibracji). W przeciwnym razie zlokalizowanie takiej inwestycji nie będzie możliwe, z uwagi na jej niezgodność z Planem. W konsekwencji ustanowienie § 12 pkt 13 Planu może prowadzić w konkretnym przypadku do odwrócenia zasady – wynikającej m.in. z przywołanych w skardze przepisów § 177 i § 178 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124) oraz art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U z 2018 r. poz. 799 ze zm.; w skrócie „p.o.ś.”), a także art. 6 (zasada przezorności) i art. 7 p.o.ś. (zasada „zanieczyszczający płaci”) – że obowiązek oraz koszty redukcji negatywnych (ponadnormatywnych) oddziaływań pochodzących od drogi publicznej obciążają jej zarządcę, i do przerzucenia tego obowiązku (i kosztów) na właścicieli nieruchomości sąsiednich – bez podstawy prawnej.

Po trzecie, dotychczasowe uwagi prowadzą do wniosku, że kwestionowany „zapis” Planu faktycznie, jak podniesiono w skardze, prowadzi do utworzenia *sui generis* „obszaru ograniczonego użytkowania” (przypomnijmy, że ów „zapis” mieści się w paragrafie poświęconym właśnie ograniczeniom w użytkowaniu terenów), bez zachowania wymaganej w takim przypadku formy, procedury i właściwości organów, określonych w art. 135 p.o.ś., a także gwarancji dla właścicieli nieruchomości położonych na takim obszarze, o jakich mowa w art. 136 p.o.ś. – czyli w sposób ewidentnie sprzeczny z tymi przepisami. W dodatku, jak można wnioskować z odpowiedzi na skargę – w sposób niezamierzony przez organy Gminy.

Po trzecie, dotychczasowe uwagi prowadzą do wniosku, że kwestionowany „zapis” Planu faktycznie, jak podniesiono w skardze, prowadzi do utworzenia *sui generis* „obszaru ograniczonego użytkowania” (przypomnijmy, że ów „zapis” mieści się w paragrafie poświęconym właśnie ograniczeniom w użytkowaniu terenów), bez zachowania wymaganej w takim przypadku formy, procedury i właściwości organów, określonych w art. 135 p.o.ś., a także gwarancji dla właścicieli nieruchomości położonych na takim obszarze, o jakich mowa w art. 136 p.o.ś. – czyli w sposób ewidentnie sprzeczny z tymi przepisami. W dodatku, jak można wnioskować z odpowiedzi na skargę – w sposób niezamierzony przez organy Gminy.

9. Sąd podzielił również stanowisko Wojewody co do istotnej wadliwości pozostałych zaskarżonych postanowień Planu (w określonym w skardze zakresie), które w całości stanowią, co następuje:

□ § 16 pkt 4 lit. a–c Uchwały – „Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług, oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1MN/U, 2MN/U, 7.1MN/U, 7.2MN/U, 8MN/U ustala się: [...] 4) zasady obsługi w zakresie komunikacji drogowej: a) ustala się dostęp z przyległych do terenów dróg, dojazdów w tym znajdujących się poza granicami obszaru objętego zmianą planu, zgodnie z przepisami odrębnymi, z uwzględnieniem lit. b, c, b) nakaz zapewnienia przejazdu przez teren 7.2MN/U do terenu 7ZP zgodnie z przepisami odrębnymi, c) nakaz zapewnienia przejazdu przez teren 8MN/U do terenu 8ZP zgodnie z przepisami odrębnymi, [...]”;

□ § 19 pkt 4 lit. b Uchwały – „Dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z dopuszczeniem usług, oznaczonych na rysunku zmiany planu symbolami: 8MW/U, 9MW/U ustala się: [...] 4) zasady

obsługi w zakresie komunikacji drogowej: [...] b) nakaz zapewnienia przejazdu do terenu 8ZL przez teren 8MW/U, zgodnie z przepisami odrębnymi”;

□ § 22 pkt 3 Uchwały – „Dla terenów zieleni urządzonej oznaczonych na rysunku planu symbolami: 7ZP, 8ZP ustala się: [...] 3) zasady obsługi w zakresie komunikacji drogowej: ustala się dostęp z przyległych dróg a) do terenu 7ZP ustala się dostęp z drogi 7.1KDW oraz 7.2KDW przez teren 7.2MN/U, zgodnie z przepisami odrębnymi, b) do terenu 8ZP ustala się dostęp z drogi 8KDD przez teren 8MN/U, zgodnie z przepisami odrębnymi”;

□ § 23 pkt 3 Uchwały – „Dla terenu lasów, oznaczonego na rysunku zmiany planu symbolem 8ZL ustala się: [...] 3) zasady obsługi w zakresie komunikacji drogowej: ustala się dostęp z drogi publicznej znajdującej się poza granicami obszaru objętego zmianą planu, przez teren 8MW/U, zgodnie z przepisami odrębnymi”.

9.1. W odpowiedzi na skargę Burmistrz stwierdził, że kwestionowane „zapisy” Planu, ustalające dostęp oznaczonego terenu do drogi publicznej poprzez inny oznaczony teren, znajdują podstawę prawną w § 4 pkt 9 lit. b rozporządzenia MI.

W związku z tym należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. „zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej”. Regulację tę rozwija i uszczegóławia § 4 pkt 9 rozporządzenia MI, w myśl którego ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać:

a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,

b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,

c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że m.p.z.p. powinien być co do zasady tak skonstruowany, aby była zapewniona możliwość obsługi komunikacyjnej określonych terenów (por. wyrok NSA z 01.04.2011 r., II OSK 109/11, CBOSA). Jednakże owa „możliwość” oznaczać musi dostateczną „pewność” planowanego układu komunikacji (jego poszczególnych elementów), zapewniającego wymagany – w przypadku działek budowlanych – dostęp do drogi publicznej, a więc w szczególności nie może być uzależniona od późniejszej, niepewnej zgody właścicieli nieruchomości (np. na ustanowienie służebności drogowej), na których ów układ ma być zrealizowany (zob. wyrok NSA z 11.10.2016 r., II OSK 3314/14, CBOSA). Z uprawnieniem właściciela działki do posiadania dostępu do drogi publicznej zsynchronizowany jest obowiązek gminy budowy odpowiedniej sieci dróg gminnych (zob. wyrok NSA z 25.11.2009 r., II OSK 1347/09, CBOSA).

9.2. Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy, trzeba stwierdzić, że kwestionowane regulacje planistyczne nie realizują w sposób właściwy upoważnienia ustawowego z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia MI.

Po pierwsze, wbrew wymogom zawartym w ww. przepisach, regulacje te nie określają żadnych „zasad”, „warunków”, ani „parametrów” budowy lub rozbudowy układu komunikacyjnego. Ograniczają się jedynie do ogólnego nakazu „zapewnienia przejazdu przez teren X do terenu Y” i równie ogólnego ustalenia „dostępu do terenu X przez teren Y”, a w pozostałym zakresie odsyłają do bliżej nieokreślonych „przepisów odrębnych” – przez co mają nikły walor normatywny. W szczególności nie wiadomo, kto jest adresatem ww. nakazów i ustaleń – co istotne zwłaszcza w sytuacji, gdy teren, przez który ma być zapewniony ów przejazd lub dostęp, składałby się z dwu lub więcej działek należących do różnych właścicieli – ani w jaki sposób (na jakich zasadach, z jakimi parametrami, według jakiego przebiegu, w jakiej formie) ów deklarowany „przejazd” lub „dostęp” miałby zostać zapewniony.

Po drugie, skutkiem wskazanych wyżej braków regulacji normatywnej jest nieprzydatność kwestionowanych postanowień Planu dla osiągnięcia celu, jaki przyświecał ustanowieniu wymogów z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia MI – zapewnienia efektywnej obsługi

komunikacyjnej terenów objętych Planem. Urzeczywistnienie deklarowanego „przejazdu” lub „dostępu” wymaga bowiem dalszych precyzacji, zwłaszcza co do przebiegu i parametrów wymaganego szlaku komunikacyjnego, oraz uzyskania zgód właścicieli nieruchomości, przez które ów szlak miałby przebiegać. Oznacza to, iż doszło w tym przypadku do istotnego naruszenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), w jej aspekcie zwanym kryterium przydatności, w ramach którego bada się, czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków.

Po trzecie, skoro omawiane unormowania planistyczne są nieprzydatne dla realizacji ww. celu ustawowego (ratio legis), to pojawia się pytanie, jakie jest rzeczywiste uzasadnienie i cel ich wprowadzenia. Materiały planistyczne na ten temat milczą. W odpowiedzi na skargę wskazano zaś na wolę organu planistycznego dostosowania się do wcześniejszej praktyki organu nadzoru – co, od razu zaznaczmy, z perspektywy Sadu nie może stanowić dostatecznego uzasadnienia dla wprowadzenia inkryminowanej regulacji, zwłaszcza że rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody, na które powołano się w odpowiedzi na skargę, nie zostało poddane kontroli sądowej. Z kolei na rozprawie pełnomocnik Gminy dodatkowo wyjaśnił, że w ww. regulacji chodziło ponadto o umożliwienie ustanowienia niezbędnych służebności drogowych przed notariuszem lub przez sąd powszechny. Jednakże, w ocenie Sądu, dla osiągnięcia tak ujętego celu wprowadzenie do Planu zaskarżonych „zapisów” było chybione i zbędne, gdyż art. 145 Kodeksu cywilnego żadną miarą nie uzależnia dopuszczalności ustanowienia drogi koniecznej, ani jej przebiegu, od treści postanowień planistycznych.

Poza tym trudno dopatrzeć się uzasadnienia dla ustanawiania bezwzględnych nakazów „zapewnienia przejazdu / dojazdu” do terenów, które w tej sprawie nie są terenami przeznaczonymi pod zabudowę, lecz w całości terenami zielonymi – zieleni urządzonej („ZP”) oraz lasów („ZL”).

9.3. Podsumowując ten fragment rozważań należy stwierdzić, że zaskarżone przepisy Uchwały: § 16 pkt 4 lit. b i lit. c; § 19 pkt 4 lit. b; § 22 pkt 3 lit. a w zakresie wyrazów: „przez teren 7.2MN/U”; § 22 pkt 3 lit. b w zakresie wyrazów: „przez teren 8MN/U” oraz § 23 pkt 3 w zakresie wyrazów: „przez teren 8MW/U”, w istotnym stopniu naruszają zasady sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., gdyż w sposób nie dość określony (skonkretyzowany) i bez należytego uzasadnienia, a przede wszystkim z naruszeniem zasady proporcjonalności (w aspekcie przydatności ustanawianych ograniczeń do realizacji ich celu) ograniczają własność nieruchomości położonych na terenach oznaczonych na rysunku Planu symbolami 7.2MN/U, 8MN/U i 8MW/U nakazując zapewnić przez te nieruchomości „dostęp” lub „przejazd” do terenów zielonych oznaczonych na rysunku Planu symbolami 7ZP, 8ZP i 8ZL. Natomiast § 16 pkt 4 lit. a Uchwały w zakresie wyrazów: „z uwzględnieniem lit. b, c” odsyła do ww. przepisów § 16 pkt 4 lit. b i lit. c Uchwały, zatem z uwagi na ów ścisły z tymi przepisami związek musi także podzielić ich los prawny.

10. Mając wszystko to na uwadze, Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność Uchwały w zaskarżonej części (pkt 1 sentencji wyroku). Należy wyjaśnić, że Sąd nie uznał za konieczne stwierdzenia nieważności Uchwały w całości, gdyż ocenił, że przedmiotowy Plan miejscowy bez ww. wadliwych postanowień może funkcjonować w obrocie prawnym.

O kosztach postępowania (pkt 2 sentencji wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., uwzględniając wynagrodzenie pełnomocnika Skarżącego ustalone zgodnie z § 15 ust. 1 w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265, z późn. zm.), w wysokości 480 zł.

Przewodniczący Sędzia WSA
(-) Józef Maleszewski

Sędzia WSA
(-) Tomasz Grossmann

Asesor sądowy WSA
(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska