



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 18 marca 2020 r.

Poz. 2704

WYROK NR IV SA/PO 839/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 15 stycznia 2020 r.

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wronki na obszarze wsi Chojno

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 839/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 stycznia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Tomasz Grossmann (spr.)

Sędzia WSA Monika Świerczak

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska

Protokolant st. sekr. sąd. Natalia Kańduła

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 stycznia 2020 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Miasta i Gminy Wronki

z dnia 31 stycznia 2019 r. nr IV/55/2019

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wronki na obszarze wsi Chojno

1. stwierdza nieważność § 5 pkt 4 i § 23 ust. 3 pkt 1 zaskarżonej uchwały;
2. w pozostałym zakresie skargę oddala;
3. zasądza od Miasta i Gminy Wronki na rzecz na skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

Pismem z 09 sierpnia 2019 r. (znak: KN-I.0552.55.2019.17) Wojewoda Wielkopolski (dalej też jako „Wojewoda” lub „Skarżący”), reprezentowany przez r.pr. Sławomira Szady, zaskarżył w części uchwałę nr

IV/55/2019 Rady Miasta i Gminy Wronki z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wronki na obszarze wsi Chojno (zwaną też dalej „Uchwałą” lub „Planem”) i wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w całości oraz o zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz Skarżącego kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

W uzasadnieniu skargi jej autor – przywołałszy treść art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945; dalej w skrócie „u.p.z.p.”), § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587, dalej w skrócie „rozp.proj.m.p.z.p.”) oraz § 6 i § 7 ust. 1 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; dalej w skrócie „rozp.war.drog.publ.”) – wskazał, że odstępując od statuowanej w § 7 ust. 1 rozp.war.drog.publ. zasady, w myśl której szerokość w liniach rozgraniczających drogi dojazdowej powinna wynosić nie mniej niż 10,0 m, dla terenu oznaczonego symbolem 2KDD przeznaczonego na cel drogi publicznej-drogi klasy dojazdowej, w § 29 ust. 2 pkt 1 Uchwały ustalono: „szerokość w liniach rozgraniczających, jak na rysunku planu”. Z rysunku Planu, stanowiącego załącznik nr 1 do Uchwały, wynika zaś, że droga 2KDD ma zasadniczo szerokość 5,0 m (na fragmencie 6,0 m). W tym kontekście za niewystarczające Wojewoda uznał wyjaśnienia uzyskane w toku postępowania nadzorczego od Burmistrza Miasta i Gminy Wronki (zwanego też dalej „Burmistrzem”), że droga 2KDD została wyznaczona w większości w liniach ewidencyjnych działek należących do gminy, pomiędzy lasem a ogrodzeniem działek letniskowych, i stanowi dojazd do terenów zabudowy letniskowej wykorzystywany sezonowo w okresie letnim. W szczególności Skarżący zwrócił uwagę, że zgodnie z § 7 ust. 2 rozp.war.drog.publ. przyjęcie mniejszych szerokości ulic niż podane w § 7 ust. 1 możliwe jest w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych trudnymi warunkami terenowymi lub istniejącym zagospodarowaniem. Podkreślił, że analiza, o której mowa § 7 ust. 2 rozp.war.drog.publ., możliwa jest do przeprowadzenia przez projektanta na etapie opracowania projektu inwestycji drogowej, a nie w toku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej w skrócie „m.p.z.p.”). Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do wniosku, że na etapie uchwalenia m.p.z.p. faktycznie przesądza się o możliwości odstępowania od przepisów warunków technicznych. Poza tym Skarżący wskazał, że zgodnie z rysunkiem Planu (treścią mapy), objęta ustaleniami Planu droga 2KDD na znacznym odcinku została wyznaczona na terenach obecnie niezabudowanych, ale dla których planowany jest kierunek przeznaczenia pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną. Zdaniem Wojewody niezrozumiałe jest zatem tłumaczenie Burmistrza wskazujące na obecną funkcję drogi 2KDD (wyznaczona w liniach ewidencyjnych działek należących do gminy i stanowiąca dojazd – drogę wewnętrzną, do terenów zabudowy letniskowej wykorzystywany sezonowo). Skoro w celu obsługi terenów położonych wzdłuż drogi 2KDD konieczne było podniesienie jej statutu [raczej: „statusu”, uw. Sądu] – określenie jej przeznaczenia w Planie jako drogi publicznej, to należało uwzględnić normy szerokości dróg publicznych wynikające z przepisów rozporządzenia.

Następnie – przywołałszy treść art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. i § 4 pkt 8 rozp.proj.m.p.z.p. oraz wywiódłszy z art. 102 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.; dalej w skrócie „u.g.n.”), że szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości powinno określać się w m.p.z.p. także po to, by właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem, mogli dokonać scalenia i podziału nieruchomości zgodnie z zasadami określonymi w planie miejscowym – Wojewoda wytknął, że w § 9 pkt 2 Uchwały dopuszczono przeprowadzenie scaleń i podziałów nieruchomości, zgodnie z przepisami odrębnymi, nie określając przy tym kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego (w rozdziale 3 Uchwały dla poszczególnych terenów ustalono minimalną powierzchnię działek i minimalną szerokość frontu działki).

Ponadto, zdaniem Wojewody, bezpodstawnie w § 23 ust. 3 pkt 1 Uchwały dla terenu zabudowy zagrodowej oznaczonego symbolem 1RM ustalono parametr minimalnej szerokości frontu działki (na 30 m).

Poza tym Skarżący wytknął, że w § 4 ust. 1 Uchwały wymieniono oznaczenia graficzne na rysunku Planu, które są obowiązującymi ustaleniami Planu, dodając jednocześnie w ust. 2, że pozostałe ustalenia mają charakter informacyjny. Tymczasem na rysunku Planu znajduje się oznaczenie „pasy zieleni izolacyjnej wzdłuż zabudowy letniskowej”, które zgodnie z legendą stanowi obowiązujące ustalenie, a nie

zostało ujęte w § 4 Uchwały, przy czym w § 18 ust. 4 Uchwały ustalono na terenie 8U lokalizację pasa zieleni izolacyjnej o szerokości 10,0 m.

Z kolei w § 12 pkt 5 Uchwały dopuszczono wydzielenie dojazdów i dojazdów niewydzielonych na rysunku Planu w ramach ustalonego przeznaczenia o szerokości nie mniejszej niż 5,0 m, ustalając jednocześnie w § 5 pkt 4 Uchwały nieprzekraczalne linie zabudowy od granic dojazdów i dojazdów niewydzielonych w Planie, w odległości nie mniejszej niż 5,0 m. Zdaniem Wojewody oznacza to, że w praktyce potencjalny inwestor lokalizując zabudowę na działce budowlanej będzie związany nie tylko przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422 ze zm.; dalej w skrócie „rozp.war.tech.bud.”) i wyznaczonymi w planie nieprzekraczalnymi liniami zabudowy, lecz również potencjalnie odległością od granicy dojazdu wydzielonego na sąsiedniej działce przez innego inwestora. Co więcej, wątpliwe jest, od jakiego momentu taka linia zabudowy będzie obowiązywać, tzn. czy od ostateczności decyzji zatwierdzającej podział działki w celu wydzielenia dojazdu lub dojazdu, czy może od chwili rozpoczęcia ich użytkowania/wybudowania. W ocenie Skarżącego tak sformułowane ustalenia, uniemożliwiające jednoznacznie określenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, powodują naruszenie zasad sporządzenia planu w zakresie regulowanym przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.

W odpowiedzi na skargę Gmina Wronki - Rada Miasta i Gminy Wronki (zwana też dalej „Radą Miasta” lub „Organem”), reprezentowana przez r.pr. Zdzisława Paralusza, wniosła o oddalenie skargi w całości, podkreślając, że zawarte w niej zarzuty nie są podstawą do stwierdzenia nieważności Uchwały w całości, o co wnosi Skarżący. Odnosząc się bardziej szczegółowo do poszczególnych zarzutów skargi, pełnomocnik Organu stwierdził, co następuje:

(i) w odniesieniu do zarzutu ustalenia niewystarczającej szerokości drogi 2KD-D – że charakter ustalonej w Planie drogi 2KD-D nie uzasadnia jej poszerzenia do parametrów określonych w rozporządzeniu, gdyż droga ta stanowi dojazd do użytkowanych okresowo terenów zabudowy lotniskowej (oznaczonych symbolami: 11ML, 13ML, 14ML, 19ML, 20ML, 21ML, 22ML, 23ML, 24ML, 25ML), a nie zabudowy jednorodzinnej, jak wskazano w skardze. Pełnomocnik Organu podkreślił, że dokonano analizy wszystkich punktów § 7 ust. 2 rozp.war.drog.publ., która wykazała, że istnieje możliwość odstępstwa od parametrów wynikających z ust. 1. Stwierdzenie skargi, że analiza wynikająca z § 7 ust. 2 rozp.war.tech.bud. możliwa jest do przeprowadzenia przez projektanta na etapie opracowania projektu inwestycji drogowej, jest – zdaniem Organu – nieścisłe i nieprecyzyjne, gdyż nie zawiera określenia, o jakiego projektanta chodzi (planistę, czy drogowca). Zarazem użyte w tym przepisie stwierdzenie: „Przyjęcie mniejszej szerokości ulicy w liniach rozgraniczających (...)” już sugeruje dopuszczenie tego na etapie sporządzania planu, gdyż termin „linie rozgraniczające” funkcjonuje w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, i jest terminem ogólniejszym niż termin „linie rozgraniczające drogę” widniejący w rozporządzeniu. W związku z tym, skoro w § 7 ust. 2 rozp.war.tech.bud. prawodawca użył terminu „linie rozgraniczające”, a nie „linie rozgraniczające drogę”, należy domniemywać, że szczególne przewężenia dróg są już do zaplanowania na etapie sporządzania m.p.z.p.;

(ii) odnośnie do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozp.proj.m.p.z.p. przez brak określenia kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego – że ustalenia dotyczące parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, o jakich mowa w ww. przepisach, organ uchwałodawczy gminy zamieszcza obowiązkowo jedynie dla obszarów, które w m.p.z.p. zostały przewidziane do scalenia i podziałów. Tymczasem Rada Miasta w Uchwale nie wyznaczyła terenów przewidzianych do scalenia i podziałów, o czym świadczy jej § 9 pkt 1. Ponadto obowiązujące na terenie Miasta i Gminy Wronki studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (przyjęte przez Radę Miasta uchwałą nr LI/430/2018 z 29 czerwca 2018 r.), stwierdza, że nie wyznacza się obszarów, dla których obowiązkowe jest sporządzenie m.p.z.p., w tym obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszarów przestrzeni publicznej. W związku z tym, zdaniem pełnomocnika Organu, należy uznać, że przywołany w skardze § 9 pkt 2 Uchwały nie mówi o procedurze scalania i podziału nieruchomości, o której mowa w art. 102 u.g.n., gdyż scalanie i podział są tam określone jako czynność rozumiana łącznie. Natomiast ustalenia Planu w § 9 pkt 2 zakładają jedynie możliwość dokonywania podziału lub scalania nieruchomości w oparciu o przepisy odrębne, w tym art. 93 ust. 1 u.g.n., a także ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 908 ze zm.). Dlatego przepisy art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozp.proj.m.p.z.p. nie mają w tym przypadku zastosowania;

(iii) co do zarzutu bezpodstawnego ustalenia parametru minimalnej szerokości frontu działki dla terenu zabudowy zagrodowej oznaczonego symbolem 1RM – że teren ten jest jedynym terenem zabudowy zagrodowej w obszarze Planu. Jest on z obu stron otoczony kompleksem terenów lotniskowych, mieszkaniowych jednorodzinnych i usługowych, i stanowi wraz z terenem rolnym 1R własność jednego właściciela. Charakter całego terenu opracowania Planu wynika z atrakcyjności obszaru pod względem turystyczno-rekreacyjnym, a położenie terenów 1R i 1RM sugeruje, że w przyszłości tereny te mogą być przedmiotem obrotu gruntami i stopniowych przekształceń pod funkcję turystyczno-rekreacyjną, w związku z tym określenie minimalnej szerokości frontu działki pełnić ma funkcję przeciwdziałającą nadmiernemu rozdrobnieniu gruntów rolnych wraz z art. 92 ust. 1 u.g.n. Organ nadmienił, że przywołany w skardze wyrok WSA o sygn. akt IV SA/Po 294/19 dotyczył parametru minimalnej powierzchni działki budowlanej, uregulowanej przepisami odrębnymi, a nie minimalnej szerokości frontu działki. Dlatego też w zapisach Planu nie znajduje się parametr minimalnej powierzchni działki budowlanej dla terenów o charakterze rolnym. Wyznaczenie minimalnej szerokości frontu działki w § 23 ust. 3 pkt 1 Planu nie wyklucza spełnienia parametrów określonych w art. 92 ust. 1 u.g.n., a co za tym idzie – nie narusza obowiązujących przepisów;

(iv) odnośnie do zarzutu braku wymienienia w § 4 ust. 1 Uchwały „pasów zieleni izolacyjnej wzdłuż zabudowy lotniskowej” w obowiązujących ustaleniach Planu, pomimo umieszczenia ich w legendzie rysunku Planu stanowiącego integralną część Uchwały – że pasy zieleni izolacyjnej ustanowiono pomiędzy terenami 8U i 37ML jako zadośćuczynienie za zmianę przeznaczenia terenu 8U. Teren ten, stanowiący działkę gminną, dotychczas stanowił teren leśny i w efekcie wniosku o zmianę przeznaczenia na funkcję nieleśną utracił status lasu, co spotkało się z protestem ze strony użytkowników terenu zabudowy lotniskowej oznaczonego jako 37ML. W wyniku konsultacji z mieszkańcami ustalono wprowadzenie „pasa zieleni izolacyjnej wzdłuż zabudowy lotniskowej” o szerokości min. 10 m, który nie stanowi oddzielnego terenu zieleni izolacyjnej i dla którego nie występują oddzielne ustalenia Planu, w odróżnieniu od terenów zieleni izolacyjnej wydzielonych liniami rozgraniczającymi (od 1ZI do 17ZI). Dlatego Plan ustala jedynie orientacyjną lokalizację „pasa zieleni izolacyjnej”, określając w legendzie rysunku Planu jego lokalizację jako „pasa zieleni izolacyjnej wzdłuż zabudowy lotniskowej”. Dzięki takiemu rozwiązaniu obie strony, tzn. właściciele nieruchomości stanowiących teren 37ML oraz gmina Wronki będąca właścicielem terenu 8U, otrzymali prawo do ochrony swoich interesów wynikających bezpośrednio z art. 4 Prawa budowlanego. Pełnomocnik Organu podkreślił ponadto, że „pas zieleni izolacyjnej wzdłuż zabudowy lotniskowej”, mimo iż posiada parametry w postaci szerokości pasa i lokalizację na terenie 8U, nie jest precyzyjnie określony, tzn. nie został wydzielony liniami rozgraniczającymi, co dopuszcza jego swobodne kształtowanie na terenie 8U, a normy prawne wynikające z ustaleń planu winny być interpretacją zarówno z tekstu uchwały, jak i rysunku planu miejscowego;

(v) co do zarzutu, iż zapisy § 12 pkt 5 Planu, dopuszczające wydzielenie dojazdów i dojazdów niewydzielonych na rysunku Planu, przy jednoczesnym ustaleniu w § 5 pkt 4 odległości nieprzekraczalnych linii zabudowy od ww. dojazdów i dojazdów, stoją w sprzeczności z § 12 rozp.war.tech.bud. – że poruszone w ww. przepisach sprawy są rozłączne, ponieważ ustalenia Planu nie sugerują odległości od granic działek budowlanych, a jedynie dopuszczają wydzielenie dojazdów i dojazdów w ramach ustalonego przeznaczenia i dotyczą odległości nieprzekraczalnej linii zabudowy od dojazdów i dojazdów do posesji, co w rzeczywistości stanowi zapis regulujący odległość posadowienia nowej zabudowy od strony frontów posesji. Podniesiona w skardze obawa o interpretację zapisów Planu jest jedynie pytaniem o opinię w tej sprawie do sporządzającego Plan. Plan dopuszcza wydzielenia dojazdów i dojazdów, jednocześnie określając precyzyjnie możliwości lokalizacji nowej zabudowy względem nich, co nie stoi w sprzeczności z zapisami prawa, a jednocześnie zapewnia racjonalną lokalizację zabudowy w przypadku wydzielenia pod nowe dojazdy i dojazdy.

Na rozprawie w dniu 15 stycznia 2020 r. pełnomocnicy stron podtrzymali swoje dotychczasowe stanowiska w sprawie. Ponadto, na pytanie Sądu, pełnomocnik Organu wyjaśnił, że przeprowadzona przez Organ analiza odstąpienia od „przepisanej” szerokości drogi dojazdowej (10 m), o której mowa w § 7 ust. 2 rozp.war.drog.publ., nie przybrała postaci formalnego dokumentu, ale – w ocenie pełnomocnika – nie ma to już istotnego znaczenia, gdyż ww. przepis został uchylony z dniem 13 września 2019 r. i obecnie obowiązuje tylko wymóg z § 15 ust. 1 pkt 6 rozp.war.drog.publ., iż minimalna szerokość pasa drogi lokalnej powinna wynosić 2,5 m.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

1. Skargę na przedmiotową uchwałę Rady Miasta i Gminy Wronki 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 2019 r. poz. 506, 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 skrepowany 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>, dalej w skrócie „CBOSA”).

1.2. W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania Uchwały nie orzekł o jej nieważności, wobec czego władny był zaskarżyć Uchwałę później, 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 2019 r. poz. 2167) 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 2019 r. poz. 2325, 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 uchwała Nr IV/55/2019 Rady Miasta i Gminy Wronki z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wronki na obszarze wsi Chojno.

2.2. W pierwszym akapicie petitum skargi wyraźnie wskazano, że Uchwała została zaskarżona przez Wojewodę jedynie „w części”, nie precyzując wszakże, w jakiej konkretnie. Z uzasadnienia skargi wynika jednak dostatecznie jasno, że przedmiot zaskarżenia w niniejszej sprawie obejmuje te unormowania Uchwały, które dotyczą:

2.2.1. określenia szerokości drogi publicznej dojazdowej oznaczonej symbolem 2KD-D – tj. ustaleń z § 29 ust. 2 pkt 1 Uchwały w części odnoszącej się do tej drogi, w powiązaniu z odnośnym fragmentem rysunku Planu ukazującym przebieg linii rozgraniczających sporną drogę;

2.2.2. dopuszczenia przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości zgodnie z przepisami odrębnymi, bez jednoczesnego określenia kąta położenia granic działek uzyskiwanych w wyniku takiej procedury, w stosunku do pasa drogowego – tj. ustaleń z § 9 pkt 2 Uchwały;

2.2.3. ustalenia w § 23 ust. 3 pkt 1 Uchwały, dla terenu oznaczonego na rysunku Planu symbolem 1RM (teren zabudowy zagrodowej), parametru minimalnej szerokości frontu „nowo wydzielonych działek budowlanych”;

2.2.4. „pasa zieleni izolacyjnej wzdłuż zabudowy lotniskowej”, o którym mowa w § 18 ust. 4 Uchwały, który to pas zgodnie z legendą rysunku Planu ma zdaniem Wojewody stanowić obowiązujące ustalenie (oznaczenie graficzne), pomimo że jako takie ustalenie nie został on wymieniony w § 4 ust. 1 Uchwały;

2.2.5. ustalenia w § 5 pkt 4 Uchwały nieprzekraczalnych linii zabudowy w odległości nie mniejszej niż 5,0 m od granic dojeżdż i dojazdów niewydzielonych na rysunku Planu, a dopuszczonych do wydzielenia zgodnie z § 12 pkt 5 Uchwały.

Mając powyższe na względzie, Sąd tylko w takiej części (z zastrzeżeniem wszakże punktu 5 poniżej) poddał zaskarżoną Uchwałę merytorycznej kontroli w niniejszym postępowaniu sądowym, a to zwłaszcza z uwagi na istniejące, co do zasady, związanie sądu administracyjnego (rzeczywistym) przedmiotem zaskarżenia.

2.3. Jak wynika z części wstępnej Uchwały, jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, z późn. zm.; w skrócie „u.p.z.p.”). Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 26 lutego 2019 r. (poz. 2141) i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia (zob. § 37 Uchwały).

2.4. Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona Uchwała, jako podjęta w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego („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 art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego.

3. Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał skargę Wojewody z 09 sierpnia 2019 r. za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia (zob. pkt 2.2. powyżej) oraz własnej kognicji.

4. Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się przez przyzmat 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. Pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – należy zaś 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).

5. We wniesionej skardze jej autor podniósł wyłącznie zarzuty dotyczące naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, natomiast nie zawarł żadnego zarzutu, który dotyczyłby naruszenia trybu jego sporządzania. 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 – CBOSA).

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

6. Przechodząc do oceny pierwszego z zarzutów skargi – dotyczącego określenia szerokości drogi publicznej dojazdowej 2KD-D z naruszeniem § 7 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; w skrócie „rozp.war.drog.publ.”) – należy stwierdzić, że w okolicznościach niniejszej sprawy nie zasługuje on na uwzględnienie, a to z następujących względów.

6.1. W myśl art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Z kolei zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia 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 „rozp.proj.m.p.z.p.”) 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.

6.2. Nie ulega wątpliwości, że wzmiankowanego w § 4 pkt 9 lit. a rozp.proj.m.p.z.p. określenia parametrów układu komunikacyjnego należy dokonywać z uwzględnieniem m.in. właściwych przepisów techniczno-budowlanych, którymi w odniesieniu do dróg publicznych są przepisy rozp.war.drog.publ. W myśl jego § 6 – w brzmieniu obowiązującym w dacie uchwalania Planu – szerokość drogi w liniach rozgraniczających powinna zapewniać możliwość umieszczenia elementów drogi i urządzeń z nią związanych wynikających z ustalonych docelowych transportowych i innych funkcji drogi oraz uwarunkowań terenowych. Z kolei ówczesnie obowiązujący § 7 tego rozporządzenia stanowił w ust. 1, że szerokość ulicy w liniach rozgraniczających, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4 [które to przepisy w niniejszej sprawie bezspornie nie znajdowały zastosowania – uw. Sądu], nie powinna być mniejsza niż określona w zamieszczonej w tym przepisie tabeli, zgodnie z którą najmniejsza szerokość w liniach rozgraniczających ulicy klasy D (droga dojazdowa) powinna wynosić 10 m. Zgodnie jednak z § 7 ust. 2 rozp.war.drog.publ w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych trudnymi warunkami terenowymi lub istniejącym zagospodarowaniem, dopuszczano się przyjęcie mniejszych szerokości ulic niż podane w cytowanym ust. 1, jednak pod warunkiem spełnienia wymagań, o których mowa w § 6. Zarazem przyjęcie mniejszej szerokości ulicy w liniach rozgraniczających wymagało przeprowadzenia analizy obejmującej: (1) wzajemne rozmieszczenie jej elementów oraz urządzeń infrastruktury technicznej, w charakterystycznych przekrojach poprzecznych; (2) sposób etapowego i docelowego odwodnienia; (3) sposób wysokościowego rozwiązania ulicy; (4) wpływ istniejącego wartościowego zadrzewienia; (5) podstawowe uwarunkowania hydrogeologiczne i geotechniczne, a w szczególności występowanie gruntów o małej nośności oraz terenów zalewowych; (6) podstawowe uwarunkowania ochrony środowiska, a w szczególności sposoby ochrony przed nadmiernym hałasem, wibracjami i zanieczyszczeniami powietrza.

Wypada zauważyć, że już po uchwaleniu Planu – a więc formalnie bez wpływu na ocenę jego prawidłowości – cytowane przepisy § 7 rozp.war.drog.publ. zostały z dniem 13 września 2019 r. uchylone, a § 6 rozp.war.drog.publ. gruntownie zmieniony, wyrażając odtąd zasadę, że szerokość pasa drogowego powinna zapewniać możliwość umieszczenia wszystkich elementów drogi i urządzeń z nią związanych, wynikających z funkcji drogi oraz uwarunkowań terenowych, przy uwzględnieniu potrzeby ochrony użytkowników dróg i terenu przyległego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem (ust. 1), oraz że szerokość pasa drogowego powinna stanowić sumę szerokości elementów drogi, terenu niezbędnego na umieszczenie urządzeń z nią związanych oraz ewentualnie infrastruktury, o której mowa w § 140, i terenu stanowiącego rezerwę na cele jej rozbudowy (ust. 2).

6.3. Sąd nie podziela stanowiska Wojewody, jakoby analizę, o której mowa w § 7 ust. 2 rozp.war.drog.publ., można było przeprowadzić dopiero na etapie sporządzania projektu inwestycji drogowej.

Godzi się zauważyć, że z treści ww. przepisu wyraźnie takie obostrzenie nie wynika, a dla dróg lokalizowanych na obszarach, w odniesieniu do których opracowuje się plan miejscowy, byłoby ono wręcz nie do zaakceptowania. Albowiem stosując się konsekwentnie do poglądu Wojewody, w planie miejscowym należałoby w każdym przypadku określać szerokość drogi w liniach rozgraniczających z uwzględnieniem wielkości minimalnych wynikających z § 7 ust. 1 rozp.war.drog.publ., którą to szerokość można by ewentualnie poddać następnie redukcji dopiero na etapie sporządzania projektu budowlanego danej inwestycji drogowej. Takie rozwiązanie jawi się jako nieracjonalne, skrajnie niefunkcjonalne, a w dodatku sprzeczne z prawem. Pomijając w tym miejscu nawet problem ustalenia w takim przypadku statusu „resztówek”, jakie pozostawałyby po takim „wykrojeniu” z terenu zarezerwowanego pierwotnie w planie miejscowym pod drogę, węższego pasa faktycznie przeznaczonego ostatecznie na jej realizację w projekcie budowlanym, wypada zauważyć, że modyfikacja szerokości drogi dokonywana na etapie sporządzania

projektu budowlanego mogłaby być poczytana za naruszenie generalnej powinności uwzględniania w takim projekcie ustaleń zawartych w obowiązującym planie miejscowym. Wszak w świetle przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (ówcześnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, z późn. zm.; w skrócie „pr.bud.”) zapewnienie dochowania zgodności projektu budowlanego z ustaleniami m.p.z.p. jest zarówno obowiązkiem projektanta – którego art. 20 ust. 1 pkt 1 pr.bud. obliuguje do opracowania projektu budowlanego w sposób zgodny m.in. z „obowiązującymi przepisami”, czyli także z aktami prawa miejscowego, jakimi w myśl art. 14 ust. 8 u.p.z.p. są również plany miejscowe (por. Z. Kostka [w:] Prawo budowlane. Komentarz, pod red. A. Glinieckiego, Warszawa 2016, uw. 2 do art. 20) – jak i organu architektoniczno-budowlanego, który stosownie do art. 30 ust. 6 pkt 2, art. 35 ust. 1 pkt 1 i art. 71 ust. 5 pkt 2 pr.bud. w ramach swych kompetencji sprawdza m.in. zgodność projektowanej inwestycji z ustaleniami m.p.z.p.

Wszystko to prowadzi do wniosku, że przewidziane w § 7 ust. 2 rozp.war.drog.publ. odstępstwo od przepisanej w § 7 ust. 1 rozp.war.drog.publ. minimalnej szerokości drogi w liniach rozgraniczających może, a wręcz powinno, być już wprowadzone na etapie opracowywania i uchwalania planu miejscowego. Potwierdza to także analiza orzeczeń sądowych zapadłych w sprawach ze skarg na plany miejscowe obejmujące ustalenia tego rodzaju (por. np. wyrok NSA z 19.09.2012 r., II OSK 1422/12, CBOSA).

6.4. W kontrolowanej sprawie jest poza sporem, że szerokość drogi dojazdowej oznaczonej na rysunku Planu symbolem 2KD-D wynosi ok. 5–6 metrów. Nie ulega też wątpliwości, że w przedłożonej Sądowi dokumentacji planistycznej nie zostało utrwalone dokonanie analizy, o jakiej mowa w § 7 ust. 2 rozp.war.drog.publ., która to analiza – jak podano w odpowiedzi na skargę – została przeprowadzona w odniesieniu do drogi 2KD-D przy projektowaniu jej przebiegu.

Ów brak udokumentowania ww. analizy narusza § 12 pkt 6 i 7 rozp.proj.m.p.z.p., z których wynika nakaz zamieszczenia w dokumentacji planistycznej m.in. wykazu materiałów planistycznych, czyli w szczególności analiz sporządzonych na potrzeby projektu planu miejscowego (zob. § 2 pkt 5 rozp.proj.m.p.z.p.). W ocenie Sądu uchybienie to w okolicznościach niniejszej sprawy nie miało jednak wpływu na jej wynik, czyli na treść postanowień Planu. Wyjaśnienia zawarte w odpowiedzi na skargę – rozpatrywane zwłaszcza w kontekście danych przedstawionych na rysunku Planu oraz wskazań doświadczenia życiowego – przekonują bowiem, że odstępstwo od parametru minimalnego określonego w § 7 ust. 1 rozp.war.drog.publ. było w tym przypadku uzasadnione.

6.5. W tym miejscu godzi się wyjaśnić, że w związku z dokonywaną przez Sąd kontrolą prawidłowości poszczególnych rozwiązań planistycznych istotne znaczenie ma możliwość poznania motywów działania organu planistycznego i podstaw podjęcia takiej a nie innej ingerencji planistycznej w prawo własności. Przedstawienie tych motywów przez organ powinno nastąpić przede wszystkim w uzasadnieniu do projektu planu miejscowego (zob. art. 15 ust. 1 u.p.z.p.), a na pewno w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia (o ile wezwanie takie było w konkretnym przypadku wymagane), lub w odpowiedzi na skargę. Motywy te można także dekodować z dokumentacji planistycznej, zwłaszcza z protokołu sesji rady poprzedzającej uchwalenie planu (por. W. Jakimowicz, Wolność zabudowy w prawie administracyjnym, Warszawa 2012, s. 210-211).

6.6. W ocenie Sądu pełnomocnik Organu w odpowiedzi na skargę przekonująco umotywował zasadność ustalenia w Planie przebiegu drogi 2KD-D o szerokości mniejszej niż wynikająca z § 7 ust. 1 rozp.war.drog.publ. Przede wszystkim wypada podkreślić, że wbrew odmiennym twierdzeniom skargi, z rysunku Planu jasno wynika, iż droga 2KD-D zapewnia dojazd jedynie do terenów zielonych oraz działek o przeznaczeniu letniskowym, a nie do terenów przeznaczonych pod zabudowę jednorodzinną. Przekonująco brzmią przy tym wyjaśnienia Organu – które notabene nie zostały skutecznie zakwestionowane przez stronę skarżącą – że zwłaszcza istniejące zagospodarowanie terenu (tj. istniejąca zabudowa letniskowa, stanowiąca ogrodzone działki letniskowe o niewielkich powierzchniach, przylegające do drogi 2KD-D od zachodniej strony oraz teren lasu, będący własnością Skarbu Państwa, a miejscowo własnością prywatną, przylegający bezpośrednio do drogi 2KD-D od strony wschodniej), pozostałe uwarunkowania terenowe (droga 2KD-D została wyznaczona w większości w granicach ewidencyjnych działek należących do Gminy, przebiega przy w przeważającej mierze zainwestowanych, niewielkich powierzchniowo działkach letniskowych właścicieli indywidualnych, dla których kolejne wydzielania pod poszerzenie drogi byłyby w tym przypadku krzywdzące, a zmniejszenie areału gospodarki leśnej kosztem, użytkowanej tylko w okresie letnim, drogi, nieuzasadnione ekonomicznie) w powiązaniu z obiektywnie uzasadnionym brakiem planów inwestycyjnych dotyczących rozbudowy drogi 2KD-D oraz infrastruktury

technicznej w jej biegu (droga posiada wodociąg, a użytkowane okresowo tereny przyległe nie uzasadniają budowy kanalizacji w jej biegu oraz poszerzenia pod inne elementy drogi), uzasadniają dopuszczenie wyznaczenia drogi 2KD-D z odstępstwem od parametrów minimalnych określonych w § 7 ust. 1 rozp.war.drog.publ., z powołaniem się na „dyspensujące” unormowanie § 7 ust. 2 rozp.war.drog.publ.

6.7. Wszystko to prowadzi do wniosku, że przy określeniu w Planie parametrów drogi 2KD-D nie doszło do istotnego naruszenia trybu ani zasad sporządzania m.p.z.p., które uzasadniałyby stwierdzenie nieważności regulacji planistycznej w tym zakresie. Dlatego skarga w tej części podlegała oddaleniu.

Ubocznie godzi się zauważyć, że fakt uchylecia przez prawodawcę, z dniem 13 września 2019 r., „normatywów” z § 7 ust. 1 rozp.war.drog.publ tylko potwierdza słuszność zachowania w mocy tej regulacji.

7. Również jako niezasadny należało uznać drugi z zarzutów skargi, dotyczący wadliwego – zdaniem Skarżącego – dopuszczenia w § 9 pkt 2 Uchwały przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości zgodnie z przepisami odrębnymi, bez jednoczesnego określenia, wymaganego przez § 4 pkt 8 rozp.proj.m.p.z.p., parametru w postaci kąta położenia granic działek uzyskiwanych w takiej procedurze w stosunku do pasa drogowego (pozostałe parametry wskazane w ww. przepisie, tj. minimalna powierzchnia działek oraz minimalna szerokość ich frontów, zostały – jak trafnie zauważył Skarżący – określone w rozdziale 3 Uchwały).

7.1. W myśl art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Uszczegóławiając te regulacje, w § 4 pkt 8 rozp.proj.m.p.z.p. wskazano, że ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Natomiast przepisy art. 102 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, z późn. zm.; w skrócie „u.g.n.”), stanowią, że:

□ ust. 1: „Gmina może dokonać scaleń i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101 ust. 1. Szczegółowe warunki scaleń i podziału nieruchomości określa plan miejscowy.”

□ ust. 2: „Scaleń i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scaleń i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleń i podziałem.”

7.2. W przywołanym wyżej art. 15 ust. 2 u.p.z.p. ustawodawca wyliczył obligatoryjne elementy, jakie powinien zawierać m.p.z.p. Sąd w niniejszym składzie podziela sposób rozumienia owej „obligatoryjności” elementów planu – dominujący w orzecznictwie i doktrynie – zgodnie z którym plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń (por. np. 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; z 27.11.2018 r., II OSK 2406/18; por. też: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2019, art. 15 Nb 7; I. Zachariasz [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2013, uw. 3 do art. 15).

7.3. W ocenie Sądu opisaną wyżej regułę należy odpowiednio odnieść także do wykonawczej regulacji § 4 pkt 8 rozp.proj.m.p.z.p., i w konsekwencji uznać, że określenie w planie miejscowym poszczególnych parametrów wymienionych w tym przepisie jest konieczne jedynie wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego danym planem miejscowym uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Na rzecz tej wykładni przemawia dodatkowo sam sposób zredagowania analizowanego przepisu, a zwłaszcza stwierdzenie (w zamieszczonym w § 4 rozp.proj.m.p.z.p. wprowadzeniu do wyliczenia), że chodzi o pewien „standard” zapisywania ustaleń projektu tekstu m.p.z.p., oraz użycie w § 4 pkt 8 rozp.proj.m.p.z.p. zwrotu „w szczególności”. Taki sposób redakcji uprawnia bowiem do wniosku, że zawarte w tym ostatnim przepisie wyliczenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scaleń i podziału nieruchomości ma charakter:

□ niewyczerpujący – co oznacza, że w konkretnym planie miejscowym możliwe jest określenie (także) innych parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości niż wymienione w tym przepisie (tj. innych niż: minimalne lub maksymalne szerokości frontów ww. działek, ich powierzchnia oraz kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego) – a zarazem:

□ przykładowy – w tym sensie, że nie w każdym planie miejscowym będzie konieczne określenie wszystkich parametrów wyraźnie w tym przepisie wymienionych (zob. wyrok WSA z 22.11.2018 r., IV SA/Po 815/18, CBOSA).

7.4. W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że kontrolowany Plan nie zawiera wskazania (verba legis: „nie określa granic”) obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości. Nie oznacza to jednak, że przeprowadzenie tego rodzaju procedury na obszarze objętym Planem będzie całkowicie wykluczone. Wszak już wskazany wyżej art. 102 ust. 2 u.g.n. wyraźnie dopuszcza możliwość przeprowadzenia procedury scalenia i podziału nieruchomości na wniosek zainteresowanych właścicieli, także na obszarach, które nie zostały w m.p.z.p. wskazane jako wymagające dokonania scalenia i podziału nieruchomości, czyli na obszarach: (a) objętych planem miejscowym, ale położonych poza granicami terenów wskazanych w tym planie jako wymagające scalenia i podziału; albo (b) objętych planem miejscowym, w którym – tak jak w zaskarżonym Planie – w ogóle nie wskazano terenów wymagających scalenia i podziału nieruchomości (por. E. Bończak-Kucharczyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, LEX/el. 2020, uw. 2 do art. 102). Możliwość przeprowadzenia wskazanej procedury nie jest przy tym uzależniona od zamieszczenia w m.p.z.p. jakiegokolwiek „upoważnienia” tudzież „dopuszczenia” w tym zakresie.

7.5. We wskazanym kontekście normatywnym sporna regulacja § 9 pkt 2 Uchwały – w myśl której „dopuszcza się przeprowadzenie scaleń i podziałów nieruchomości, zgodnie z przepisami odrębnymi” – wbrew jej literalnemu brzmieniu, nie może być odczytywana jako rzeczywiście wprowadzająca („dopuszczająca”) możliwość przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości na podstawie przepisów odrębnych, a jedynie jako sygnalizująca istnienie takiej możliwości, wynikającej właśnie z owych przepisów odrębnych.

W konsekwencji aktualnie nie sposób stwierdzić, czy w ogóle – a jeśli tak, to w odniesieniu do jakich konkretnie nieruchomości – może dojść do zastosowania procedury scaleń i podziałów na mocy przepisów odrębnych.

7.6. W ocenie Sądu ta ostatnia konstatacja, w powiązaniu ze wskazanym wyżej, li tylko przykładowym charakterem zawartego w § 4 pkt 8 rozp.proj.m.p.z.p. wyliczenia parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości – który to charakter ww. wyliczenia pozwala w konkretnym przypadku pominąć określony parametr w ustaleniach planistycznych, bez uszczerbku dla zupełności lub wykonalności tych ustaleń (zob. wyrok WSA z 22.11.2018 r., IV SA/Po 815/18, CBOSA) – prowadzi do wniosku, że w okolicznościach niniejszej sprawy nie sposób przyjąć, iżby niezawarcie w zaskarżonym Planie jednego z parametrów działek, jakie mogą powstać w procedurze scalenia i podziału nieruchomości, w postaci kąta położenia granic takich działek w stosunku do pasa drogowego, naruszało zasady sporządzania planu miejscowego w stopniu istotnym, uzasadniającym stwierdzenie nieważności tego przepisu stosownie do art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Stąd skarga w tym zakresie podlegała oddaleniu.

8. Natomiast, w ocenie Sądu, na uwzględnienie zasługiwał zarzut skargi dotyczący wadliwości postanowienia § 23 ust. 3 pkt 1 Uchwały, jako ustalającego warunki podziału – a konkretnie: ustalającego jeden z parametrów wydzielanych „działek budowlanych”, w postaci minimalnej szerokości frontu działki – dla nieruchomości położonych na terenie oznaczonym na rysunku Planu symbolem 1RM.

8.1. Stosownie do § 6 pkt 5 lit. d Uchwały tereny oznaczone symbolem RM stanowią tereny zabudowy zagrodowej. W konsekwencji teren 1RM należy – w szczególności w świetle art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161) – uznać za obszar przeznaczony w Planie na cele rolne. Potwierdza to orzecznictwo sądowe, w którym wskazuje się, że dopuszczenie na danej działce zabudowy zagrodowej nie stanowi zmiany dotychczasowego sposobu zagospodarowania nieruchomości na cele rolne lub leśne (por.: wyrok NSA z 20.01.2016 r., I OSK 679/14, CBOSA; wyrok WSA z 22.11.2013 r., II SA/Po 888/13, CBOSA).

8.2. Sąd w niniejszym składzie podziela pogląd wyrażony w prawomocnym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 03 lipca 2019 r. o sygn. akt IV SA/Po 294/19 (CBOSA) – przywoływanym zarówno w skardze, jak i w odpowiedzi na skargę, aczkolwiek w tym ostatnim przypadku

w sposób nie oddający rzeczywistego sensu zawartych w nim wywodów – w myśl którego kwestia parametrów działek powstających w wyniku podziału albo scalenia i podziału nieruchomości przeznaczonych w m.p.z.p. na cele rolne i leśne, co do zasady nie wymaga unormowania. A tam gdzie ustawodawca uznał to za celowe lub niezbędne, odnośne regulacje ustanowił sam. Skoro zaś zagadnienia podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości przeznaczonych na cele rolne i leśne zostały w niezbędnym zakresie unormowane w ustawach, to oznacza, że uchwałodawca lokalny nie posiada już w tym zakresie kompetencji normodawczej. W szczególności nie jest on więc upoważniony do regulowania w planach miejscowych parametrów działek o przeznaczeniu rolnym lub leśnym, powstających w wyniku podziałów albo scaleń i podziałów – i to, dodajmy, bez względu na to, czy w konkretnym przypadku chodziłoby np. o ustalenie minimalnej powierzchni, czy minimalnej szerokości frontu działki.

Takiemu wnioskowi nie stoją na przeszkodzie ogólne sformułowania przepisów art. 15 ust. 3 pkt 10 oraz art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. Przepisy te nie mogą być bowiem interpretowane w taki sposób, iżby upoważniały radę gminy do normowania w uchwalanym na ich podstawie m.p.z.p. wskazanych w nich kwestii z zakresu zagospodarowania terenów (tj. warunków dokonywania podziałów oraz scaleń i podziałów), które zostały już unormowane przez ustawodawcę w sposób zupełny (tj. nie przewidujący potrzeby dalszej regulacji) w innych ustawach – jak to jest w odniesieniu do nieruchomości rolnych i leśnych (zob. wyrok WSA z 03.07.2019 r., IV SA/Po 294/19, CBOSA).

8.3. Z tych względów Sąd doszedł do przekonania, że – wbrew stanowisku Organu – postanowienie § 23 ust. 3 pkt 1 Uchwały w istotnym stopniu narusza prawo, wykraczając poza granice upoważnienia przewidzianego w art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., co uzasadniało stwierdzenie nieważności tego postanowienia, zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

9. Natomiast wbrew zarzutom skargi, Sąd nie dostrzega niekonsekwencji pomiędzy umieszczeniem oznaczenia graficznego „pasów zieleni izolacyjnej wzdłuż zabudowy lotniskowej” w legendzie rysunku Planu, a niezaliczeniem tego oznaczenia do „obowiązujących ustaleń planu” wyszczególnionych w § 4 ust. 1 Uchwały.

9.1. Zgodnie z przywołanym § 4 ust. 1 Uchwały, następujące oznaczenia graficzne na rysunku Planu są obowiązującymi ustaleniami Planu: 1) granica obszaru objętego planem; 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; 3) obowiązujące linie zabudowy; 4) nieprzekraczalne linie zabudowy; 5) miejsca zmiany linii zabudowy; 6) przeznaczenia terenów wraz z ich symbolami; 7) strefa ochrony konserwatorskiej zewidencjonowanych stanowisk archeologicznych (AZP 46-20/38, 36, 37, 33). W myśl zaś § 4 ust. 2 Uchwały pozostałe oznaczenia graficzne na rysunku Planu, niewymienione w ust. 1, mają charakter informacyjny.

Wymienionego wyżej pasa zieleni dotyczy *expressis verbis* § 18 ust. 4 Uchwały, który stanowi, że dla terenu 8U ustala się lokalizację pasa zieleni izolacyjnej w lokalizacji wskazanej na rysunku Planu o szerokości min. 10 m.

9.2. W ocenie Sądu, w świetle cytowanego wyżej postanowienia § 18 ust. 4 Uchwały oraz wyjaśnień Organu zawartych w odpowiedzi na skargę, niewymienienie oznaczenia graficznego spornego „pasa zieleni izolacyjnej wzdłuż zabudowy lotniskowej” w § 4 ust. 1 Uchwały ma swoje uzasadnienie w nie w pełni wiążącym charakterze tego oznaczenia na rysunku Planu. Skoro bowiem na rysunku Planu, w obrębie terenu 8U, wrysowano nie tylko lokalizację (przebieg), ale także szerokość owego pasa zieleni – a w § 18 ust. 4 Uchwały wyraźnie zastrzeżono, że ma być to pas o szerokości „min.” [minimum – uw. Sądu] 10 m – to jest jasne, że określenie szerokości tego pasa na rysunku Planu ma charakter wyłącznie orientacyjny (niewiązący). Potwierdzają to wyjaśnienia przedstawione w odpowiedzi na skargę, w której w szczególności podkreślono, że „pas zieleni izolacyjnej wzdłuż zabudowy lotniskowej”, mimo iż posiada parametry w postaci szerokości pasa i lokalizację na terenie 8U, nie jest precyzyjnie określony, tzn. nie został wydzielony liniami rozgraniczającymi, co dopuszcza jego swobodne kształtowanie na terenie 8U.

9.3. Z tych względów Sąd nie dopatrył się zarzucanej, istotnej wadliwości ustaleń planistycznych dotyczących spornego pasa zieleni, dlatego uznał, że skarga w tym zakresie winna podlegać oddaleniu.

10. Na uwzględnienie zasługiwała natomiast skarga w tej części, w której zakwestionowana została prawidłowość unormowania § 5 pkt 4 Uchwały.

10.1. W myśl § 12 pkt 5 Uchwały, w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji ustala się „możliwość wydzielenia dojeżdż i dojazdów niewydziałonych na rysunku planu

w ramach ustalonego przeznaczenia o szerokości nie mniejszej niż 5,0 m”. Z kolei w § 5 pkt 4 Uchwały postanowiono – w zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego – „od granic dojść i dojazdów niewydzielonych w planie nieprzekraczalne linie zabudowy, w odległości nie mniejszej niż 5,0 m”.

10.2. Sąd podziela obawy Skarżącego, że wydzielenie na danej działce dojścia lub dojazdu, o jakich mowa w § 12 pkt 5 Uchwały, może pociągać za sobą, niejako automatycznie, ograniczenie możliwości zagospodarowania działki sąsiedniej, w związku z regulacją § 5 pkt 4 Uchwały. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdyby do takiego wydzielenia doszło w granicy z działką sąsiednią – wówczas właściciel owej sąsiedniej działki będzie zobligowany „odsunąć” projektowaną zabudowę co najmniej o 5 m od tej granicy. Godzi się zaś zauważyć, że powszechnie obowiązujące przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422, z późn. zm.; w skrócie „rozp.war.tech.bud.”) przewidują konieczność „odsunięcia” zabudowy od granicy z działką sąsiednią tylko w przypadku sąsiedowania z działką budowlaną, a nie drogową, i to maksymalnie tylko o 4 metry (por. § 12 ust. 1 pkt 1 rozp.war.tech.bud.).

Co w tym przypadku jednak najistotniejsze, przywołane unormowanie § 5 pkt 4 Uchwały stwarza stan niepewności dla właścicieli nieruchomości na terenie objętych Planem, którzy muszą się liczyć z tym, że praktycznie w każdej chwili, w sytuacji wydzielenia na działce sąsiedniej dojścia lub dojazdu – i to, zauważmy, w świetle postanowień Planu: wydzielenia niczym nie skrępowanego (w szczególności nie ograniczonego zakazem wydzielania dojść lub dojazdów przy granicy z działką sąsiednią, zwłaszcza w tzw. ostrej granicy) – może nastąpić ograniczenie możliwości inwestycyjnych na ich działce. Przy czym w świetle § 5 pkt 4 Uchwały o ewentualnym powstaniu i rozmiarze tego ograniczenia zdecyduje w istocie nie organ planistyczny, lecz właściciel działki sąsiedniej poprzez takie (np. przy granicy działki), a nie inne usytuowanie wydzielonego dojścia lub dojazdu. W konsekwencji można w analizowanej regulacji zasadnie upatrywać swoistego – niedopuszczalnego w świetle utrwalonego orzecznictwa sądowego (por. wyroki WSA: z 23.03.2007 r., II SA/Kr 1148/06; z 16.05.2008 r., II SA/Kr 230/08; z 10.01.2013 r., II SA/Wr 744/12; z 24.01.2013 r., II SA/Kr 1508/12, z 16.04.2013 r., II SA/Wr 110/13; z 14.11.2013 r., IV SA/Po 783/13; wszystkie orzeczenia dostępne w CBOSA), podzielanego także przez sąd w niniejszym składzie – scedowania części kompetencji gminy do władczego wpływania na określanie sposobu zagospodarowania nieruchomości w granicach m.p.z.p., na inny podmiot, nieuprawniony do sprawowania władztwa planistycznego, co skutkuje nieważnością takiej regulacji.

10.3. Z tych względów należało stwierdzić nieważność postanowienia § 5 pkt 4 Uchwały jako istotnie naruszającego zasady sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

11. W tym stanie rzeczy Sąd:

11.1. na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność § 5 pkt 4 i § 23 ust. 3 pkt 1 zaskarżonej Uchwały (pkt 1 sentencji wyroku);

11.2. w pozostałym zakresie – tj. co do zarzutów opisanych wyżej w punktach 2.2.1., 2.2.2 i 2.2.4. oraz co do wniosku o stwierdzenie nieważności zaskarżonej Uchwały „w całości” – na podstawie art. 151 p.p.s.a. skargę oddalił (pkt 2 sentencji wyroku);

11.3. na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. orzekł o kosztach postępowania sądowego (pkt 3 sentencji wyroku), 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), w wysokości 480 zł.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann (spr.)

Sędzia WSA

(-) Monika Świerczak

Asesor sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska