

MOSINA



PP.6721.11.2015.MS

Burmistrz Gminy  
Mosina

Rada Miejska w Mosinie

Wpł. dnia 19.11.2018 r.

Nr sprawy .....

Mosina, dnia 14 listopada 2018 r.

Sz.P.

Małgorzata Kaptur

Przewodnicząca Rady Miejskiej w Mosinie  
w miejscu

*Małgorzata Kaptur*

W załączeniu Burmistrz Gminy Mosina przekazuje kopię odpisu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 18 października 2018 r. sygn. akt IV SA/Po 796/18 wraz z uzasadnieniem oddalającego skargę Wojewody Wielkopolskiego na uchwałę nr LXV/757/18 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów zabudowy techniczno - produkcyjnej i terenów zabudowy mieszkaniowej z usługami przy ulicy Śremskiej w Mosinie (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego, poz. 4161), który wpłynął do Urzędu Miejskiego w Mosinie dnia 13 listopada 2018 r.

Otrzymują:

1. Adresat
2. PP a/a

2 parametry  
*Przemysław Mieloch*  
Z up. Burmistrza  
Przemysław Mieloch  
Zastępca Burmistrza

Sprawę prowadzi: *Michalina Szeliga*  
Referat Planowania Przestrzennego i Budownictwa  
Tel. 61-8109-571, pok. 120

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Poznaniu  
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12  
WYDZIAŁ IV  
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865



Dnia 8 listopada 2018 r.  
Sygn. akt IV SA/Po 796/18

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

r.pr. Zygmunt Kmiecik  
Gmina Mosina  
Pl. 20 Października 1  
62-050 Mosina

## DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 31 października 2018 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Panu– jako Pełnomocnikowi organu – odpis wyroku z dnia 18 października 2018 r. wraz z uzasadnieniem.

Sekretarz  
Agata Tyll-Szeligowska  
st. sekretarz sądowy

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Agata Tyll-Szeligowska".



## UZASADNIENIE

Pismem z 11 lipca 2018 r. (znak: KN-I.0552.54.2018.17) Wojewoda Wielkopolski (dalej też jako „Wojewoda” lub „skarżący”), reprezentowany przez r.pr. Sławomira Szady, zaskarżył w całości uchwałę Nr LXV/757/18 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów zabudowy techniczno-produkcyjnej i terenów zabudowy mieszkaniowej z usługami przy ulicy Śremskiej w Mosinie (zwaną też dalej „Uchwałą” lub „Planem”) – a to z powołaniem się na zarzuty naruszenia:

- 1) art. 15 ust. 2 pkt 10 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.”) oraz § 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, zwanego dalej „rozporządzeniem MI”) przez niewyznaczenie na rysunku Planu linią rozgraniczającą dróg wewnętrznych dopuszczonych na mocy „zapisów” § 14 ust. 8 Uchwały;
- 2) art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., § 4 pkt 8 rozporządzenia MI oraz art. 102 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 121 z późn. zm.; dalej w skrócie „u.g.n.”) w zw. z art. 7 Konstytucji RP przez określenie w § 16 ust. 2 pkt 2, § 19 ust. 2 pkt 2, § 21 ust. 2 pkt 2 i § 22 ust. 2 pkt 2 Uchwały minimalnej szerokości działki budowlanej.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty skarżący wniósł o:

- a) uwzględnienie skargi i stwierdzenie nieważności zaskarżonej Uchwały w całości;
- b) zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz skarżącego kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

W uzasadnieniu skargi jej autor – motywując pierwszy z podniesionych zarzutów – wyjaśnił, że zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia MI, drogi wewnętrzne stanowią odrębny sposób przeznaczenia terenu, oznaczony symbolem KDW i kolorem jasnoszarym. Stąd też droga wewnętrzna (podobnie jak publiczna) – traktowana jako odmienny, różny rodzaj przeznaczenia terenu – musi spełniać wymogi określone w art. 15 u.p.z.p., tj. mieć właściwe oznaczenie barwne, odpowiednie dla tego terenu ustalenia, a także stanowić obszar wyodrębniony liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu. Ustalenie na jednym terenie, bez rozgraniczenia linią rozgraniczającą odmiennych funkcji – poza jawną sprzecznością z zapisami ustawy,

a w szczególności z przyjmowaniem ładu przestrzennego za podstawę działań planistycznych (art. 1 ust. 1 u.p.z.p.) – nie pozwala w pełni przewidzieć, w jaki sposób będzie kształtowała na nim przyszła zabudowa. Obowiązkiem organów jednostek samorządu terytorialnego jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy. Gmina nie może zatem scedować swoich obowiązków w zakresie określenia układu komunikacyjnego obsługującego teren objęty planem miejscowym na właścicieli nieruchomości nim objętych. Brak ściśle określonej lokalizacji przedmiotowych dróg sprawia, że Plan przestaje spełniać swoją podstawową funkcję, jaką jest kształtowanie przestrzeni. Niewskazanie terenów lokalizacji dróg wewnętrznych w związku z niedopełnieniem wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. obowiązku określenia w planie miejscowym zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, a w konsekwencji braku odpowiednich powiązań pomiędzy częścią tekstową i graficzną Uchwały – również naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia MI.

Uzasadniając drugi z podniesionych zarzutów, Wojewoda wskazał, że przepisy art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. i § 4 pkt 8 rozporządzenia MI odnoszą się wyłącznie do procedury scalenia i podziału nieruchomości, która została szczegółowo uregulowana w Dziale III, Rozdział 1 u.g.n., nie zaś podziału nieruchomości, odrębnie uregulowanego w Dziale III, Rozdział 2 u.g.n. Określone w przepisach art. 15 ust. 2 i 3 u.g.n. kompetencje rady gminy nie przyznają jej uprawnień do tego, aby w formie uchwały określać zasady i warunki podziału geodezyjnego nieruchomości oraz wprowadzać w tym względzie zakazy i nakazy za wyjątkiem ustalenia w zależności od potrzeb minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych (art. 15 ust. 3 pkt 10 u.g.n.). Przepisy te nie upoważniały więc Rady Miejskiej w Mosinie do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Tym samym, ustalając warunki i zasady podziału nieruchomości, Rada Miejska wykroczyła poza przyznany jej zakres delegacji ustawowej.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Mosinie (zwana też dalej „Radą Miejską” lub „organem”), reprezentowana przez Burmistrza Mosiny i zastępowana przez r.pr. Zygmunta Kmiecika, wniosła o oddalenie skargi.

W obszernym uzasadnieniu podano, że zaskarżony Plan jest planem miejscowym, w którym dla: (1) 76,9% powierzchni wyznaczono funkcję: tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej (P/U); (2) 17,8%

powierzchni wyznaczono funkcję: tereny komunikacji publicznej i wewnętrznej (KDG, KDL, KDW, KK-kd); (3) 3,7% powierzchni wyznaczono funkcję: tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami towarzyszącymi (MN/U); (4) 1,1% powierzchni wyznaczono funkcję: tereny infrastruktury technicznej [IT]; (5) 0,5% powierzchni wyznaczono funkcję: tereny zieleni (ZI, ZP). Na obszarze objętym Planem wyznaczony został za pomocą dróg publicznych i wewnętrznych czytelny układ komunikacyjny. Organ zaznaczył, że tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej – dominujące na obszarze Planu – są o tyle specyficznymi terenami, że ilość budynków, ich parametry (wysokość, szerokość), usytuowanie względem siebie wynikają z rodzaju działalności i tym samym specyfiki działalności, w tym obowiązujących dla danej branży rozwiązań technologicznych. Skoro plan miejscowy może dotyczyć, i dotyczy, zarówno obszarów już zainwestowanych, jak i przewidzianych do zainwestowania, trudno jest narzucać inwestorowi terenu, że akurat w tym miejscu ma zrealizować własną drogę wewnętrzną, z której tylko on będzie korzystał i ją utrzymywał, w sytuacji gdy nie znając technologii na etapie opracowania planu miejscowego i nie znając projektu zagospodarowania terenu, nie można określić wzajemnego rozplanowania budynków. Z powyższych względów oraz konieczności zachowania czytelnego układu komunikacyjnego dostosowanego do transportu ciężkiego dopuszczono w § 14 ust. 8 Uchwały możliwość realizacji innych, niż wyznaczone w Planie, dróg wewnętrznych w ramach zagospodarowania terenu wraz z określeniem ich parametrów. Przedmiotowe drogi mają zostać zrealizowane w ramach istniejącej funkcji, a Plan ogranicza się tylko i wyłącznie do określenia ich parametrów. Celem takiego rozwiązania jest uniknięcie sytuacji, w której obsługa komunikacyjna zakładu odbywa się nie wewnątrz zakładu drogami wewnętrznymi, ale przy wykorzystaniu otaczających zakład dróg publicznych i wewnętrznych.

Odnosząc się do drugiego z zarzutów, organ zauważył, że szerokość frontu działki budowlanej jest takim samym wskaźnikiem kształtowania zabudowy, jak parametry wymienione w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 ust. 6 rozporządzenia MI: wielkość działki budowlanej, procent powierzchni zabudowy, intensywność zabudowy. Parametr ten pozwala na takie ukształtowanie przestrzeni, w wyniku której powstaną racjonalne z punktu widzenia zagospodarowania, a zatem zbliżone do kwadratu bądź prostokąta, działki budowlane, z odpowiednim dostępem do drogi publicznej. Kształt działki istotny jest z punktu widzenia lokalizowania potencjalnych budynków względem

siebie, ale także względem granic sąsiednich nieruchomości, także drogi. Szerokość frontu działki budowlanej pozwala także na odpowiednie kształtowanie zjazdów na drogę publiczną. Ustalając szerokość frontu działki budowlanej, można zatem przewidzieć, ile danych zjazdów będzie trzeba przewidzieć na danym odcinku drogi publicznej bądź wewnętrznej, z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, przepustowości drogi i dostosowania do transportu ciężkiego. Jest to zatem parametr istotny z punktu widzenia przyszłej budowy danej drogi. Parametr szerokości frontu działki budowlanej, w połączeniu z minimalną powierzchnią działki budowlanej pozwala na określenie maksymalnej liczby zakładów w ramach danej jednostki bilansowej określonej w Planie, takiej jak 1P/U, 2P/U, 3P/U, 4P/U, 5P/U i 6P/U. Analogicznie pozwala oszacować, ile działek powstanie na terenie MN/U. Na tej podstawie można określić liczbę potencjalnych zakładów, które mogą zostać zlokalizowane w danym miejscu, czy liczbę budynków mieszkalnych, a to z kolei pozwala na oszacowanie zapotrzebowania na niezbędną infrastrukturę techniczną. Tym samym przekłada się to na koszty, jakie musi gmina ponieść w związku z opracowaniem planu miejscowego i uzbrojeniem terenu. Szerokość frontu działki budowlanej to także taki element kształtowania przestrzeni, który pozwala na zachowanie rytmu w zagospodarowaniu, a więc powtarzalności pewnych elementów. O wiele lepiej postrzegane wizualnie jest, gdy fronty działek są porównywalnej szerokości, niż każdy front jest inny. Jednolita szerokość działki budowlanej, szczególnie w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej, powoduje odczucie powtarzalności, a zatem uporządkowania, a jak uporządkowania, to i bezpieczeństwa i trwałości. Z powyższego zatem wynika, że mimo iż ustawodawca nie wymienił w u.p.z.p. literalnie konieczności ustalania szerokości frontu działki budowlanej, to parametr ten, tak jak pozostałe parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, są elementem kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie, przekładającym się na skutki finansowe uchwalenia planu miejscowego.

W konkluzji organ stwierdził, że zaskarżony plan miejscowy:

- 1) reguluje kwestie dotyczące obsługi komunikacyjnej terenów objętych Planem, biorąc pod uwagę zarówno wyznaczone w planie funkcje, kwestie bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak i finansowania przez gminę wykonania infrastruktury technicznej w tym drogowej;
- 2) przez ustalenie szerokości frontu działki budowlanej pozwala na racjonalne harmonijne kształtowanie przestrzeni i tworzenie ładu przestrzennego;

3) stanowi podstawę zarówno do przeprowadzenia procedury podziału nieruchomości (decyzja administracyjna), jak i przeprowadzenia procedury scalania i podziału nieruchomości (uchwała o scaleniu i podziale nieruchomości).

Na rozprawie w dniu 18 października 2018 r. pełnomocnicy stron podtrzymali swoje dotychczasowe stanowiska w sprawie.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:**

1. Skargę na przedmiotową uchwałę Rady Miejskiej w Mosinie 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 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 (tj. od 04 kwietnia 2018 r.) 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 2017 r. poz. 2188, z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez 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 Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; dalej w skrócie „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 LXV/757/18 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów zabudowy techniczno-produkcyjnej i terenów zabudowy mieszkaniowej z usługami przy ulicy Śremskiej w Mosinie.

2.2. Przedmiotowa Uchwała została zaskarżona przez Wojewodę jedynie w części. Należy bowiem zauważyć, że choć w pierwszym akapicie *petitum* skargi jej autor formalnie wskazał, iż zaskarża Uchwałę „w całości”, to jednak treść zarzutów skargi, jak i ich uzasadnienie pokazują jednoznacznie, iż przedmiot zaskarżenia w niniejszej sprawie obejmuje w istocie tylko niektóre unormowania tej uchwały – a mianowicie te jej części, które dotyczą:

1) niewyznaczenia na rysunku Planu linią rozgraniczającą terenów dróg wewnętrznych dopuszczonych na mocy przepisu § 14 ust. 8 Uchwały, zgodnie z którym:

„Dla zapewnienia pełnej obsługi komunikacyjnej obszaru zezwala się na realizację innych niż wyznaczone w planie dróg wewnętrznych w ramach zagospodarowania

terenu, z zastrzeżeniem § 13 ust. 2, na następujących zasadach: (1) minimalna szerokość drogi w liniach rozgraniczających: 8,0 m; (2) minimalna odległość zabudowy od linii rozgraniczającej drogi: 6,0 m; (3) projektowanie ścieżek narożnych nie mniejszych niż 5,0 m × 5,0 m; (4) realizowanie dróg w miarę możliwości jako przelotowe; (5) w przypadku projektowania nieprzelotowego zakończenia drogi, ustala się obowiązek realizacji placu do zawracania samochodów o promieniu nie mniejszym niż 9,0 m.”;

2) określenia – w ramach ustalenia zasad dopuszczonego podziału nieruchomości – minimalnej szerokości działki budowlanej, w następujących przepisach Uchwały:

– dla terenu oznaczonego symbolem MN/U – w § 16 ust. 2 pkt 2 (minimalna szerokość: 15,0 m);

– dla terenu oznaczonego symbolem 1P/U – w § 19 ust. 2 pkt 2 (minimalna szerokość: 20,0 m);

– dla terenu oznaczonego symbolami 2P/U, 5P/U – w § 21 ust. 2 pkt 2 (minimalna szerokość: 25,0 m);

– dla terenu oznaczonego symbolami 3P/U, 4P/U, 6P/U – w § 22 ust. 2 pkt 2 (minimalna szerokość: 25,0 m)

– a owo zaskarżenie Uchwały „w całości” miało w istocie na celu zapewnienie tożsamości zakresowej z wnioskiem skargi: o stwierdzenie nieważności Uchwały („w całości” właśnie, przy czym konieczność stwierdzenia nieważności Uchwały w takim zakresie nie została przez autora skargi w żaden sposób umotywowana).

Mając powyższe na względzie, Sąd tylko w takiej części (z zastrzeżeniem wszakże pkt 5 poniżej) – tj. odnośnie do kwestii nieujęcia na rysunku Planu przebiegu dróg wewnętrznych dopuszczonych na mocy § 14 ust. 8 Uchwały oraz do wyrażnie zaczeponych w skardze przepisów: § 16 ust. 2 pkt 2, § 19 ust. 2 pkt 2, § 21 ust. 2 pkt 2 i § 22 ust. 2 pkt 2 Uchwały – 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. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (ówcześnie: 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 14 maja 2018 r. (poz. 4161) i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia (zob. § 31 Uchwały).

2.4. Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona Uchwała, jako podjęta w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej w skrócie „m.p.z.p.”), jest aktem prawa miejscowego – zostało to *expressis verbis* przesądzone przez ustawodawcę w art. 14 ust. 8 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.”). 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 11 lipca 2018 r. za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia 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 pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu (w brzmieniu obowiązującym od 18 listopada 2015 r.) 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 naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 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 „rozporządzenie MI”) przez niewyznaczenie na rysunku Planu linią rozgraniczającą dróg wewnętrznych dopuszczonych do realizacji na mocy § 14 ust. 8 Uchwały – należy stwierdzić, że w okolicznościach tej sprawy nie zasługuje on na uwzględnienie, 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 MI 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. W przywołanym art. 15 ust. 2 u.p.z.p. ustawodawca wyliczył obligatoryjne elementy, jakie powinien zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (w skrócie „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. 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; 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).

6.3. Mając świadomość niejednorodności orzecznictwa w omawianym zakresie, Sąd w niniejszym składzie podziela podgląd dopuszczający, w określonych okolicznościach, ustalenie w treści m.p.z.p. lokalizacji dróg wewnętrznych, przy jednoczesnym braku wyznaczenia konkretnego ich przebiegu na rysunku Planu. Na etapie uchwalania planu miejscowego nie powinno się bowiem wprowadzać dodatkowych, nadmiernych ograniczeń w zakresie możliwości kształtowania struktury działek na danym terenie, w szczególności w postaci wyznaczania na rysunku planu przebiegu drogi wewnętrznej, która nie wiadomo czy i kiedy powstanie. Plan miejscowy powinien być skonstruowany tak, ażeby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej nieruchomości objętych planem, w tym również działek nowo powstałych w wyniku podziału tych nieruchomości, ale zarazem nie ingerować ponad niezbędną potrzebę w możliwość kształtowania struktury tych działek i ich bieżącego zagospodarowania (tak trafnie: wyrok WSA z 08.06.2016 r., IV SA/Po 174/16; por. też wyroki WSA: z 03.06.2015 r., IV SA/Po 133/15; z 17.06.2015 r., IV SA/Po 195/15; z 01.07.2015 r., IV SA/Po 221/15; z 24.08.2016 r., IV SA/Po 274/16 – wszystkie dostępne w CBOSA).

6.4. W świetle powyższego, biorąc pod uwagę okoliczności faktyczne niniejszej sprawy, nie było dostatecznej potrzeby ani podstaw do normowania w zaskarżonej uchwale, dopuszczonych w jej § 14 ust. 8, „innych niż wyznaczone w planie dróg wewnętrznych”, w sposób oczekiwany przez Wojewodę, tj. przez wyznaczenie ich przebiegu na rysunku Planu. Kwestionowane przez Skarżącego unormowanie mieściło się w granicach przyznanego radzie gminy władztwa planistycznego i nie naruszało przepisów art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., ani § 4 pkt 9 i § 8 ust. 2 rozporządzenia MI. Formułując taką ocenę Sąd miał na względzie szczególne okoliczności tej sprawy, a zwłaszcza to, że:

- zasadniczy układ komunikacyjny, na który składają się także drogi wewnętrzne (oznaczone na rysunku Planu symbolami 1KDW, 2KDW, 3KDW, 4KDW, 5KDW) – niezbędny dla zapewnienia obsługi komunikacyjnej terenów objętych Planem – został na rysunku Planu wytyczony;
- inkryminowane postanowienie § 14 ust. 8 Uchwały, „zezwalające” na realizację innych niż wyznaczone w Planie dróg wewnętrznych w ramach zagospodarowania terenu, ma ewidentnie charakter fakultatywny i ewentualny, jako ustanowione niejako na wszelki wypadek – jeśli zrealizowanie jakiejś dodatkowej drogi wewnętrznej okaże się potrzebne „dla zapewnienia pełnej obsługi komunikacyjnej” danego obszaru. Tym

samym na etapie uchwalania Planu nie było wiadome, czy rzeczywista potrzeba urządzenia takiej dodatkowej drogi wewnętrznej w ogóle wystąpi;

– w § 14 ust. 8 pkt 1–5 Uchwały zostały szczegółowo określone parametry takiej dodatkowej drogi wewnętrznej.

W tym kontekście, zdaniem Sądu, brak jest dostatecznych podstaw do przyjęcia, że § 14 ust. 8 Uchwały, przez swe niepowiązanie w sposób bezpośredni z rysunkiem Planu, w istotnym stopniu narusza zasady sporządzania planu miejscowego, a w szczególności, że wykracza poza przysługujący gminie zakres władztwa planistycznego, prowadząc do nieuprawnionego scedowania obowiązków planistycznych na inne podmioty (właściciele nieruchomości). Wręcz przeciwnie, to uregulowanie kwestii owych dodatkowych (fakultatywnych) dróg wewnętrznych w taki sposób, jak tego oczekuje Wojewoda – tj. przez wyznaczenie ich dokładnego przebiegu na rysunku Planu – mogłoby uprawnionym czynić zarzut przekroczenia władztwa planistycznego przez niezgodne z zasadą proporcjonalności ograniczenie prawa własności nieruchomości (por. wyrok NSA z 03.07.2014 r., II OSK 240/13, CBOSA).

6.5. W świetle wspomnianej zasady proporcjonalności – wywodzonej z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – wszelkie ograniczenia praw i wolności mogą być wprowadzane jedynie w koniecznych przypadkach i tylko w niezbędnym zakresie. W konsekwencji wprowadzenie tego rodzaju ograniczającej regulacji należy każdorazowo poprzedzić starannym rozważaniem trzech podstawowych kwestii (por. wyrok TK z 26.04.1995 r., K 11/94, OTK 1995, nr 1 poz. 12; por. też J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 18): (1) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (tzw. kryterium przydatności); (2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (tzw. kryterium niezbędności); (3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (tzw. kryterium proporcjonalności *sensu stricto*).

W ocenie Sądu wyznaczenie na rysunku Planu konkretnego przebiegu drogi wewnętrznej, która, w świetle postanowień części tekstowej tego Planu, nie wiadomo, czy w ogóle – a jeśli tak, to kiedy i w jakim układzie – powstanie, naruszałoby ww. zasadę proporcjonalności, w aspekcie wymogu niezbędności oraz proporcjonalności *sensu stricto*. Wytyczenie w momencie uchwalania Planu przebiegu drogi wewnętrznej, co do której nie wiadomo, czy w ogóle powstanie, nie sposób bowiem uznać za „niezbędne” w powyższym rozumieniu. Tym bardziej, że takie ustalenie – jako nie

dotyczące drogi publicznej – i tak nie pozwalałoby uniknąć konieczności późniejszego ewentualnego negocjowania z właścicielami działek położonych w obrębie pasa drogowego drogi wewnętrznej warunków odstąpienia tych działek, gdyż nie znajdowałby w tym przypadku zastosowania ani tryb przejścia z mocy prawa wydzielonej działki drogowej na zarządcę takiej drogi na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 121, z późn. zm.; w skrócie „u.g.n.”), ani możliwość wdrożenia procedury wyłączeniowej (wydzielenie gruntów pod drogi wewnętrzne nie stanowi celu publicznego w rozumieniu art. 6 u.g.n.; nie znajdują doń zastosowania także przepisy tzw. specustawy drogowej). Ponadto należy podkreślić, że takie wytyczenie drogi wewnętrznej w istocie „rezerwowałoby” – a więc *de facto* wyłączało – nieruchomości położone w granicach linii rozgraniczających tę drogę z możliwości zagospodarowania w sposób zgodny z podstawowym (i docelowym) przeznaczeniem ustalonym w Planie, tj. pod zabudowę produkcyjno-usługową (P/U) lub mieszkaniowo-usługową (MN/U). Co więcej, ograniczałoby swobodę zagospodarowania również pozostałych nieruchomości leżących w granicach obszaru P/U lub MN/U, zmuszając ich właścicieli do „dopasowywania” swych zamierzeń inwestycyjnych, w tym zwłaszcza sposobu ewentualnego podziału działek lub usytuowania obiektów, do owego – podkreślimy to raz jeszcze: ewentualnego – przebiegu drogi wewnętrznej. To z kolei świadczyłoby niewątpliwie o nadmierności (naruszeniu proporcjonalności *sensu stricto*) takiej ingerencji w prawo własności nieruchomości położonych na obszarze P/U i MN/U.

6.6. Konkludując, w stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy zgodne z prawem i w pełni uzasadnione było takie określenie zasad budowy systemów komunikacji, które dopuszczało wskazaną w § 14 ust. 8 Uchwały możliwość realizacji dodatkowych dróg wewnętrznych bez wyznaczania ich przebiegu na rysunku Planu, ale z określeniem istotnych parametrów tych dróg (pkt 1–5).

7. Również jako niezasadny należało uznać drugi z zarzutów skargi, dotyczący bezpodstawnego, zdaniem skarżącego, określenia w § 16 ust. 2 pkt 2, § 19 ust. 2 pkt 2, § 21 ust. 2 pkt 2 i § 22 ust. 2 pkt 2 Uchwały minimalnej szerokości nowo wydzielanych działek budowlanych.

7.1. W ocenie Wojewody taka regulacja jest nie do pogodzenia w szczególności z art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p., który w ramach „fakultatywnych” postanowień Planu przewiduje wyraźnie określanie jedynie minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych. Zestawienie tej regulacji z przepisami art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.

i § 4 pkt 8 rozporządzenia MI – upoważniającymi organ planistyczny do określania szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym (art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.), które 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 (§ 4 pkt 8 rozporządzenia MI) – doprowadziło Skarżącego do wniosku, że w odniesieniu do „zwykłej” procedury podziałowej normowanej w art. 92–art. 100 u.g.n. (inaczej niż w przypadku procedury scalania i podziału, przewidzianej w art. 101–art. 108 u.g.n.) przepisy art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. nie przyznają radzie gminy upoważnienia do tego, aby w formie uchwały określać zasady i warunki podziału geodezyjnego nieruchomości oraz wprowadzać w tym względzie zakazy i nakazy, za wyjątkiem ustalenia w zależności od potrzeb minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych. Zdaniem skarżącego z przepisów u.g.n. wynika w sposób jednoznaczny, że są to dwie odrębne procedury, których nie należy ze sobą utożsamiać.

7.2. Sąd w niniejszym składzie stanowiska Wojewody nie podziela. Wprawdzie w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych spotyka się poglądy zbieżne z tym stanowiskiem, to jednak wszystkie one oparte są na literalnej wykładni odnośnych przepisów, w tym zwłaszcza art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. (i powiązanego z nim § 4 pkt 8 rozporządzenia MI) oraz art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p., na której to wykładni – zdaniem Sądu w niniejszym składzie – nie można w tym przypadku poprzestać, lecz należy sięgnąć jeszcze do wykładni funkcjonalnej (celowościowej).

7.3. Dlatego też Sąd w niniejszym składzie w pełni podziela stanowisko wyrażone przez Naczelnego Sąd Administracyjny w wyroku z 5 czerwca 2012 r. sygn. akt II OSK 706/12 (ONSAiWSA 2013, nr 1, poz. 12), w którym NSA przekonująco wywiódł, że jeżeli idzie o zasadnicze funkcje, to nie ma istotnej różnicy pomiędzy podziałem nieruchomości, o którym mowa w art. 92–99 u.g.n., a scalaniem i podziałem nieruchomości, o którym mowa w art. 101–108 u.g.n. W obu przypadkach istota postępowania jest bowiem taka sama, i polega na uzyskaniu działek gruntu, które umożliwią realizację funkcji (przeznaczenia) terenu określonej w planie miejscowym. Zatem pozbawione jest racjonalnego uzasadnienia różnicowanie uprawnień gminy w zakresie określania tego, jakie parametry mają mieć działki uzyskane w wyniku każdej procedury. W związku z tym, skoro gmina może w planie miejscowym określić



minimalną i maksymalną szerokość frontu działek, które uzyskuje się w wyniku podziału i scalania, o jakim mowa w art. 101–108 u.g.n., to także może takie parametry ustalić w tym planie w przypadku działek uzyskiwanych w wyniku podziału uregulowanego w art. 92–99 u.g.n. Zdaniem NSA prawnej podstawy dla takiego uprawnienia należy poszukiwać w art. 15 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. Powołany przepis należy interpretować w ten sposób, że przewidziany w nim obowiązek określenia zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego obejmuje też możliwość ustalenia w planie miejscowym minimalnych i maksymalnych szerokości frontów działek, które powstaną w wyniku podziału nieruchomości dokonanego na podstawie przepisów art. 92–99 u.g.n.

W pełni podzielając przywołane stanowisko NSA, w kontekście badanej sprawy należy dodatkowo zaakcentować fakt, że to właśnie do „celu”, któremu służyć mają zaskarżone przepisy Uchwały, odwołał się organ w odpowiedzi na skargę – wskazując, że sporny parametr pozwala na takie ukształtowanie przestrzeni, w wyniku której powstaną racjonalne z punktu widzenia zagospodarowania działki budowlane, z odpowiednim dostępem do drogi publicznej. Należy zgodzić się z organem, że parametr „szerokość frontu działki” – tak jak inne parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu – stanowi element kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie.

7.4. Z tych względów Sąd uznał zarzut istotnej wadliwości postanowień § 16 ust. 2 pkt 2, § 19 ust. 2 pkt 2, § 21 ust. 2 pkt 2 i § 22 ust. 2 pkt 2 Uchwały za nieuzasadniony.

8. Mając wszystko to na uwadze Sąd, na podstawie art. 151 p.p.s.a., skargę w całości oddalił.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Agata Tyli-Szelągowska  
St. sekretarz sądowy