



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 maja 2023 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Jerzy Siegień
Sędziowie: Sędzia NSA Tomasz Bąkowski
Sędzia del. WSA Jan Szuma (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 23 maja 2023 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Gminy Gronowo Elbląskie
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie
z dnia 16 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/OI 736/21
w sprawie ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
na uchwałę Rady Gminy Gronowo Elbląskie
z dnia 19 maja 2021 r., nr XXV/149/2021
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy
Gronowo Elbląskie w miejscowości Karczowiska Górne

1. uchyla zaskarżony wyrok i oddala skargę z wyjątkiem części wyroku, która dotyczy przepisów zaskarżonej uchwały:
 - a) § 4 pkt 6 w zakresie słów „dopuszcza się w obszarze objętym planem lokalizację zadań dla realizacji celów publicznych w ramach wszystkich funkcji i zasad zagospodarowania terenu, ustalonych niniejszym planem”,
 - b) § 13 pkt 4,
 - c) działek ewidencyjnych w obrębie Karczowiska Górne: nr 251, 259, 257 i 258 w ich obszarze objętym na rysunku planu symbolem 16.MN,U,

- d) działek ewidencyjnych w obrębie Karczowiska Górne: nr 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305 i 306 w ich obszarze objętym na rysunku planu symbolami 14.MN,U i 18.US,
 - e) działki ewidencyjnej w obrębie Karczowiska Górne: nr 94 w jej obszarze objętej na rysunku planu symbolem 11.MN,U
- i w tej części oddala skargę kasacyjną,
2. zasądza od Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na rzecz Gminy Gronowo Elbląskie kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Andżelika Nycz
inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 16 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/OI 736/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, po rozpoznaniu skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego (zwanego dalej „Wojewodą”) stwierdził nieważność uchwały Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 19 maja 2021 r., nr XXV/149/2021 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Gronowo Elbląskie w miejscowości Karczowiska Górne (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 3380, dalej „uchwała nr XXV/149/2021” lub „plan”).

Powyższe orzeczenie wydano w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych.

Składając skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie Wojewoda wniósł o stwierdzenie w całości uchwały nr XXV/149/2021 zaznaczając, że w jego ocenie narusza ona rażąco prawo w stopniu uzasadniającym wyeliminowanie jej z obrotu prawnego. Organ nadzoru wskazał, że uchwała charakteryzuje się niespójnością tekstu z częścią graficzną poprzez dopuszczenie „rozbudowy istniejących siedlisk zabudowy zagrodowej, w tym obiektów do składowania w ramach przechowywania produktów i wyrobów przetwórstwa rolno-spożywczego” w terenach „MN, U” (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, teren zabudowy usługowej z zakresu usług nieuciążliwych). To samo dotyczyć miało dopuszczenia w granicach obszaru o tym symbolu „gospodarstw agroturystycznych”. Wojewoda zakwestionował także zawarte w planie regulacje dotyczące możliwości „lokalizacji historycznych obiektów żuławskich, opartych na historycznych wzorach żuławskich, jako indywidualnych budowli”.

Ponad to w ocenie Wojewody uchwała nr XXV/149/2021 jest wadliwa w zakresie, w jakim dopuszczono w niej na całym obszarze planu lokalizację infrastruktury technicznej bez określenia szczegółowego jej przebiegu i parametrów, a także lokalizację dojazdów, ciągów pieszo-jezdných, ścieżek rowerowych, ciągów pieszych niezgodnie z zasadami przeznaczenia terenów dla dróg. Zdaniem skarżącego organu uchwale można także zarzucić brak wymaganych ustaleń co do zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Wojewoda wskazał wreszcie na brak uzyskania przez organ planistyczny zgody na zmianę przeznaczenia terenów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Wyrokiem z dnia 16 listopada 2021 r., II SA/OI 736/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu – podzielając w całości stanowisko skarżącego Wojewody – stwierdził nieważność uchwały nr XXV/149/2021.

Przedstawivszy szerzej tryb i zasady sporządzania planu miejscowego oraz kontroli sądowej tego rodzaju aktu Sąd pierwszej instancji odniósł się kolejno do wskazanych przez Wojewodę zarzutów.

Odnosząc się do kwestii niespójności pomiędzy tekstem planu a częścią graficzną poprzez dopuszczenie „rozbudowy istniejących siedlisk zabudowy zagrodowej, w tym obiektów do składowania w ramach przechowywania produktów i wyrobów przetwórstwa rolno-spożywczego” w terenach „MN, U” Sąd pierwszej instancji wyjaśnił, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Wskazał na przy tym na art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (na datę zaskarżonej uchwały tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 293 z późn. zm., dalej „u.p.z.p.”). Zdaniem Sądu w świetle tych przepisów – określających podstawowe a zarazem obligatoryjne elementy planu miejscowego, czyli ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobu zagospodarowania terenu i warunków zabudowy – dopuszczalne jest ustalenie w planie dla jednego terenu różnych funkcji w sposób alternatywny lub uzupełniający tak, aby nie wykluczały się wzajemnie, a były uzasadnione specyfiką terenu czy preferencjami lokalnej społeczności. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w kontekście powyższego przywołał też § 4 pkt 1 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, dalej „r.MI”) akcentując, że w tym akcie prawnym określono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Z kolei wedle § 7 pkt 7 r.MI projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia. Na projekcie rysunku planu miejscowego

stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń (§ 8 ust. 2 r.MI).

Wskazując na powyższe Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zgodził się z Wojewodą, że w uchwale nr XXV/149/2021, na załączniku graficznym, określono teren elementarny oznaczono symbolem MN,U – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, teren zabudowy usługowej z zakresu usług nieuciążliwych, natomiast w § 17, w ustaleniach dla tego terenu: w ust. 4 pkt 2 lit. f tiret 4, ust. 5 pkt 2 lit. f tiret 3 oraz w ust. 6 pkt 2 lit. f tiret 5 dopuszczono „rozbudowę istniejących siedlisk zabudowy zagrodowej, w tym obiektów do składowania w ramach przechowywania produktów i wyrobów przetwórstwa rolno- spożywczego”. Podobny problem dotyczy, w ocenie Sądu pierwszej instancji, także innych jednostek redakcyjnych § 17: w ust. 4 pkt 2 lit. f tiret 5; w ust. 5 pkt 2 lit. f tiret 4; w ust. 6 pkt 2 lit. f tiret , w których dopuszczono umiejscowienie gospodarstw agroturystycznych na terenach MN,U.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji w odniesieniu do powyższego zachodzi niespójność części tekstowej planu z jej częścią graficzną, gdyż przewidują one dla terenów oznaczonych symbolem MN,U rozbieżne przeznaczenie. W części tekstowej rozszerzono funkcję terenu elementarnego przykładowo o rozbudowę istniejących siedlisk zabudowy zagrodowej. Tymczasem przeznaczenie danego terenu pod określony rodzaj zabudowy powinno być jasno sprecyzowane, w tym poprzez odpowiednie oznaczenie kolorystyczne i literowe.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie organ planistyczny zawarł we wskazanym wyżej zakresie sprzeczne ustalenia części tekstowej i graficznej planu, co jest istotnym naruszeniem i już samo to naruszenie powoduje konieczność stwierdzenia nieważności całego aktu planistycznego.

Dopełniając powyższy wywód Sąd pierwszej instancji dostrzegł, że specyfika rozważanego terenu (który w przeszłości miał wiejski charakter z dominującą zabudową zagrodową, a obecnie występuje tam także, lub nawet przeważająco, zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna) generalnie uzasadnia dopuszczenie regulacji łączącej różne funkcje. Zabudowa zagrodowa to wszakże zabudowa jednorodzinna tyle, że w połączeniu z zabudową gospodarską. Sąd przyznał też, że

na obszarach, w których występują oba rodzaje zabudowy (mieszkaniowa jednorodzinna i zagrodowa) całkowite ich rozdzielenie w planie miejscowym jest praktycznie niemożliwe bądź niecelowe. Zarazem jednak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zaznaczył, że w przypadku łączenia terenów przeznaczonych pod zabudowę produkcyjną z zabudową mieszkaniową nie występuje uzupełnianie się przeznaczeń, a przeciwnie – najczęściej produkcja na danym obszarze będzie kolidować z interesami mieszkańców terenu.

Przechodząc do oceny kolejnych zarzutów Sąd pierwszej instancji podzielił pogląd Wojewody co do wadliwości regulacji zaskarżonego planu zawartych w § 17 planu, w: ust. 2 pkt 3 lit. c tiret 6, ust. 3 pkt 3 lit. c tiret 6, ust. 4 pkt 3 lit. c tiret 4, ust. 5 pkt 3 lit. c tiret 5 oraz ust. 7 pkt 3 lit. c tiret 4 [w tym miejscu należałoby zaznaczyć, że identyczną regulację zawarto także w § 17 ust. 6 pkt 3 lit. c tiret 4 planu; można założyć, że Wojewoda na stronie 5 skargi, przedstawiając listę kwestionowanych regulacji, miał zamiar wskazać także na ten przepis, z tym że lista ta zawiera omyłki w numeracji – uw. NSA]. W wymienionych przepisach dopuszczono w planie lokalizację obiektów opartych na historycznych wzorach żuławskich jako indywidualnych budowli, których parametry nie muszą być zgodne z parametrami kształtowania zabudowy ustalonymi dla terenu.

Sąd pierwszej instancji wyjaśnił, że zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Rada gminy nie może przekazywać swoich uprawnień na inny organ, ani tym bardziej przenosić przysługującej jej kompetencji do określenia tych zasad zagospodarowania terenu na rzecz innych podmiotów. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w zaskarżonej uchwale umieszczono tymczasem przepisy uzależniające sposób zagospodarowania terenów od późniejszych uzgodnień oraz warunków ustalanych dopiero przez odrębne podmioty na etapie realizacji inwestycji, co jest niedopuszczalne i stanowi istotne naruszenie prawa.

W ocenie Sądu zasadnie zakwestionowano również: § 4 pkt 5 planu, który stanowi, że na całym obszarze planu dopuszcza się lokalizację obiektów infrastruktury technicznej w tym: infrastrukturę służącą odprowadzaniu ścieków,

dostarczaniu wody, ciepła, energii elektrycznej, gazu i teletechniczną, stacji transformatorowych, obiektów przepompowni ścieków, stacji gazowych, urządzeń melioracji oraz dojazdów, jeżeli ustalenia szczegółowe dla poszczególnych terenów nie stanowią inaczej; § 4 pkt 6 planu zakładający m.in., że dopuszcza się w obszarze objętym planem lokalizację zadań dla realizacji celów publicznych w ramach wszystkich funkcji i zasad zagospodarowania terenu ustalonych planem; § 14 ust. 2 pkt 4 planu [w skardze oraz uzasadnieniu zaskarżonego wyroku omyłkowo wskazano na „§ 14 pkt 4”], zgodnie z którym w całym obszarze planu dopuszcza się lokalizację podziemnych i napowietrznych sieci i urządzeń elektroenergetycznych niskiego, średniego i wysokiego napięcia oraz § 14 ust. 2 pkt 8 planu [w skardze oraz uzasadnieniu zaskarżonego wyroku omyłkowo wskazano na „§ 14 pkt 8”] przewidujący, że w całym obszarze planu dopuszcza się modernizację, rozbudowę systemów infrastruktury technicznej oraz budowę nowych, z uwzględnieniem ustaleń zawartych w punktach od 1 do 7 tego ustępu oraz ustaleń szczegółowych dla poszczególnych terenów, zawartych w rozdziale 3.

Sąd pierwszej instancji stwierdził, że w wymienionych wyżej przepisach określono w sposób ogólnikowy rodzaj obiektów infrastruktury technicznej i dopuszczono ich realizację bez konkretnego ustalenia ich lokalizacji oraz przebiegu. Tym samym również w tym przypadku kompetencje z zakresu władztwa planistycznego zostały przekazane na przyszłość podmiotom zewnętrznym (inwestorom) na etapie realizacji inwestycji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zgodził się wreszcie z Wojewodą, gdy chodzi o wadliwość § 13 pkt 3 i pkt 4 planu, które dopuszczając na obszarze planu lokalizację dojazdów, ciągów pieszo-jezdných, ścieżek rowerowych, ciągów pieszych, faktycznie zmieniają przeznaczenia tych terenów na drogowe, gdyż formułują normy określające realizację dróg wewnętrznych, które powinny być wydzielone, przewidując dojazd do kilku (§ 13 pkt 3 lit. a), czy kilkunastu i więcej działek (§ 13 pkt 3 lit. b). Sąd zaznaczył, że według „§ 4 pkt 8” r.MI ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. Natomiast z zakwestionowanych przepisów skarżonej uchwały można wprost wywieść, że na każdym terenie, w sposób zgodny

z przepisami szczególnymi i zasadami współżycia społecznego, można realizować drogi wewnętrzne.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji należało zakwestionować także § 11 pkt 1 planu stanowiący, że w planie nie wyznacza się granic obszarów wymagających przeprowadzenia procedury scalania i podziału nieruchomości. Sąd zaznaczył, że ustalenie szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości nie jest konieczne w odniesieniu do gruntów rolnych i leśnych (do nich nie stosuje się przepisów działu III, rozdziału 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2020 r., poz. 1990 z późn. zm., dalej „u.g.n.”). Nie ma też konieczności określania tych zasad w odniesieniu do nieruchomości już o ukształtowanej zabudowie, czy też w sytuacji gdy plan miejscowy obejmuje kilka działek, stanowiących własność jednego podmiotu. Sąd wyjaśnił, że niezależnie od powyższego, należy jednak pamiętać, iż w art. 102 i art. 103 u.g.n. ustanowiono regułę, według której podstawą postępowania scaleniowego jest stosowny plan miejscowy. Wnioski o przeprowadzenie tego rodzaju postępowania mogą składać właściciele nieruchomości, a przez pominięcie w planie miejscowym stosownych regulacji nie powinno się im tego uniemożliwiać. Sąd doszedł do przekonania, że § 11 pkt 1 uchwały nr XXV/149/2021 stoi więc w sprzeczności z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie uznał wreszcie za trafne stanowisko skarżącego Wojewody, że w zaskarżonej uchwale pewna część gruntów będących ewidencyjnymi użytkami rolnymi III klasy bonitacyjnej, została przeznaczona na inne cele (MN, U i US) bez wymaganej zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Dotyczyło to części działek nr 251, 259, 257, 258 - znajdujących się w granicach terenu 16.MN,U, części działek nr 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306 znajdujących się w granicach terenów 14.MN,U i 18.US oraz części działki 94 znajdującej się na terenie 11.MN,U. W tym zakresie zdaniem Sądu zaskarżona uchwała narusza art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (na datę zaskarżonego planu tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 1326, dalej „u.o.g.r.l.”).

Wyrok z dnia 16 listopada 2021 r. zaskarżyła Gmina Gronowo Elbląskie (zwana dalej „Gminą”) zarzucając naruszenie:

1. art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. i § 4 pkt 1, § 7 pkt 7 i § 8 ust 2 r.MI poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, co doprowadziło do ustalenia, że „ewidentnie zachodzi [...] niespójność części tekstowej z jej częścią graficzną, gdyż przewidują one dla terenów oznaczonych symbolem MN,U rozbieżne przeznaczenie;
2. art. 3 ust. 1 u.p.z.p. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, co doprowadziło do nieuzasadnionych konstatacji, że „w zaskarżonej uchwale umieszczono przepisy uzależniające sposób zagospodarowania terenów od późniejszych uzgodnień oraz warunków ustalanych dopiero przez odrębne podmioty na etapie realizacji inwestycji”;
3. § 4 pkt 8 r.MI [błędnie podano „§ 4 ust. 8” – uw. NSA] poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, co doprowadziło Sąd do oceny, że wadliwe jest rozwiązanie przyjęte w § 13 pkt 3 i pkt 4 dopuszczające lokalizację dojazdów, ciągów pieszo-jezdných, ścieżek rowerowych i ciągów pieszych;
4. art. 15 ust. 2 pkt 1 i 10 u.p.z.p. przez nieuzasadnione przyjęcie, że z przepisów tych wynika bezwzględny wymóg zamieszczania w planie miejscowym wszystkich szczegółowych danych co do przebiegu na poszczególnych nieruchomościach gruntowych i działkach gruntu sieci infrastruktury technicznej;
5. art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. polegające na przyjęciu założenia, że zasady scalania i podziału nieruchomości muszą być uregulowane w miejscowym planie zagospodarowani przestrzennego, również w sytuacji w której brak jest takiej potrzeby;
6. art. 7 ust 1 u.o.g.r.l. przez jego niewłaściwe zastosowanie, co doprowadziło Sąd do wniosku o braku stosownej zgody ministra na przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, mimo iż stosowna decyzja została udzielona wcześniej, na etapie uchwalania poprzedniego planu – uchwały nr XXIII/200/01 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 24 sierpnia 2001 r.;
7. art 28 u.p.z.p. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, albowiem zarzuty naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego i trybu jego sporządzania (wskazane wyżej), o ile uznane mogą za słuszne, nie są naruszeniami istotnymi skutkującymi nieważnością uchwały rady gminy w całości lub części;

8. art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (na datę zaskarżonego wyroku tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm., dalej „P.p.s.a.”) w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., przez stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, w sytuacji gdy zarówno ze skargi Wojewody, jak i z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, że potencjalne uchybienia dotyczą uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tylko w niewielkiej części;
9. art. 141 § 4 P.p.s.a. poprzez niewskazanie podstawy prawnej rozstrzygnięcia w zakresie, w jakim Sąd zakwestionował rozwiązania przyjęte w § 4 pkt 5, § 4 pkt 6, § 14 ust. 2 pkt 4 i § 14 ust. 2 pkt 8 [w skardze kasacyjnej błędnie wskazano na „§ 14 pkt 4” i „§ 14 pkt 8” – uw. NSA] zaskarżonej uchwały.

Podnosząc powyższe Gmina wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie. Skarżąca kasacyjnie zwróciła się nadto o zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W piśmie procesowym z dnia 27 marca 2023 r. Wojewoda wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest zasadna w części.

W myśl art. 183 § 1 P.p.s.a. (obecnie tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 259) Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak pod rozwagę nieważność postępowania. W rozpatrywanej sprawie nie zachodzą okoliczności skutkujące nieważnością postępowania sądowego, określone w art. 183 § 2 pkt 1-6 P.p.s.a., należy zatem ograniczyć się do zagadnień wynikających z zarzutów wyartykułowanych w podstawach skargi kasacyjnej.

Odnosząc się do kwestii związania Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi kasacyjnej warto także zwrócić uwagę na specyfikę niniejszej sprawy. Wojewoda, jako organ nadzoru, zaskarżył uchwałę nr XXV/149/2021 w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (na datę

złożenia skargi tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 713, dalej „u.s.g.”). Zgodnie z tym przepisem po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 u.s.g. (to jest po upływie 30 dni od dnia doręczenia) organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały rady gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Uprawnienie do złożenia skargi na uchwałę rady gminy w trybie art. 93 ust. 1 zd. 2 u.s.g. wynika z kompetencji nadzorczych wojewody nad działalnością gminną i stanowi dopełnienie art. 91 ust. 1 u.s.g., wedle którego w określonym ustawą terminie wojewoda może orzekać samodzielnie o nieważności uchwały w całości lub w części. Zasadniczo nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest przez wojewodę z urzędu na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 u.s.g.). Stąd należy przyjąć, że co do zasady, tak jak w przypadku określonym w art. 91 ust. 1 u.s.g. wojewoda uznając uchwałę rady gminy za niezgodną z prawem uprawniony jest do jej unieważnienia z urzędu w całości lub w określonej części, tak też w późniejszym terminie może uchwałę z tego samego powodu zakwestionować w całości lub w części przed sądem administracyjnym (art. 93 ust. 1 zd. 2 u.s.g.).

Wobec powyższego należy zastanowić się jaka jest relacja pomiędzy powyższymi regulacjami a art. 134 § 1 P.p.s.a., a konkretnie – jak kształtować się powinien zakres kontroli legalności zaskarżonej uchwały przez sąd administracyjny, w sytuacji, gdy uprawniony organ nadzoru kwestionuje ją w sprecyzowanej części?

Przede wszystkim należy podkreślić, że o ile sądy administracyjne stosownie do art. 134 § 1 P.p.s.a. nie są związane zarzutami i wnioskami skargi, to jednak nie może to prowadzić do konkluzji, że sąd administracyjny w każdej sprawie z urzędu obowiązany jest badać każdy akt w całości. Takie rozumienie wypaczałoby sens tej regulacji. Zasadą jest bowiem, że to skarżący w skardze, zgodnie z art. 57 § 1 pkt 3 P.p.s.a. zawiera określenie, między innymi, „naruszenia prawa”. Innymi słowy, skarżący został procesowo uprawniony do tego, aby „obszarowo” wyznaczyć kontekst, w jakim oczekuje, że przeprowadzana zostanie sądowa kontrola legalności zaskarżonego aktu. Postępowanie sądowoadministracyjne inicjowane jest skargą, którą sąd rozpatruje, tak więc zasadą jest, że dokonując kontroli legalności działalności administracji publicznej sąd powinien koncentrować się na treści skargi – w niej bowiem skarżący definiuje jakie przepisy naruszono. Powyższe nie przeczy regulacji zawartej w art. 134 § 1 P.p.s.a. Jest oczywistym, że zarzuty, jeżeli są

podniesione w skardze, powinny zostać ocenione przez sąd co do ich zasadności, gdyż wynika to z regulacji procesowej – art. 141 § 4 P.p.s.a. Inne, nie zgłoszone przez skarżącego okoliczności, zagadnienia czy naruszenia, ponad wnioski i argumentację skargi, powinny być natomiast badane z urzędu w uzasadnionych sprawach przypadkach. Truizmem jest bowiem stwierdzenie, że sąd administracyjny nie jest „zwykłą” instancją wyższą w stosunku do administracji, przejmującą i rozpatrującą sprawy na nowo. Sąd zgodnie z przypisaną mu rolą rozpatruje składane skargi i dokonuje kontroli legalności działalności administracji publicznej przede wszystkim w zakwestionowanym w nich zakresie. Art. 134 § 1 P.p.s.a. ma na celu tylko umożliwienie poszerzenia tej kontroli, gdy jest to w danym przypadku konieczne.

Powyższe uwagi Naczelny Sąd Administracyjny przedstawił celowo. Otóż w niniejszej sprawie Wojewoda, jako organ nadzoru działający w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g., zakwestionował konkretne, wyspecyfikowane w skardze przepisy planu (domagał się wprawdzie stwierdzenia nieważności uchwały w całości, jednak miało to wynikać z wagi podważonych regulacji zaskarżonej uchwały). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w zaskarżonym wyroku merytorycznie rozpoznał skargę wyłącznie w granicach jej zarzutów, z tym że uznając je za trafne oraz zarazem istotne z punktu widzenia konstrukcji skarżonego aktu – w rezultacie stwierdził nieważność uchwały nr XXV/149/2021 w całości. Gmina, co oczywiste w takiej konfiguracji sprawy, zakwestionowała w skardze kasacyjnej stanowisko Sądu pierwszej instancji problemowo wyznaczone granicami skargi Wojewody.

Jak już zaznaczono, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej. W niniejszej sprawie rozpoznaniu podlegały zatem zarzuty skargi kasacyjnej Gminy odnoszące się do zagadnień poruszonych przez Sąd pierwszej instancji, pozostające przedmiotowo w relacji do jednoznacznych, powiązanych z konkretnymi jednostkami redakcyjnymi planu, zarzutów zawartych w skardze Wojewody, jako organu nadzoru. Stosownie do powyższych uwag, w takim zakresie Naczelny Sąd Administracyjny w trybie art. 188 P.p.s.a., rozpoznał również skargę.

Zarzut skargi kasacyjnej naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. i § 4 pkt 1, § 7 pkt 7 i § 8 ust 2 r.MI (określony wyżej numerem 1) dotyczy nietrafnego zdaniem Gminy stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

w Olsztynie, że zachodzi niespójność pomiędzy częścią tekstową a graficzną planu. Niespójność ta odnosić się miała do kwestii dopuszczenia „rozbudowy istniejących siedlisk zabudowy zagrodowej, w tym obiektów do składowania w ramach przechowywania produktów i wyrobów przetwórstwa rolno-spożywczego” w granicach terenów „MN, U” (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, teren zabudowy usługowej z zakresu usług nieuciążliwych). To samo dotyczyć miało dopuszczenia w granicach obszaru o tym symbolu „gospodarstw agroturystycznych”. Sąd pierwszej instancji, podzielając stanowisko organu nadzoru, uznał, że zaistniała niespójność pomiędzy głównym przeznaczeniem terenu MN,U a przeznaczeniem określonym w tekście planu dla danego symbolu (art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 4 ust. 1 u.p.z.p., § 4 pkt 1 r.MI), co implikowało wadliwość planu we wskazanym zakresie co do nazewnictwa i oznaczeń (§ 8 ust. 2 r.MI). Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie nie wyznaczono też dla kolidujących przeznaczeń linii rozgraniczających (§ 7 pkt 7 r.MI).

Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela poglądu Sądu pierwszej instancji, że narusza wyżej wymienione regulacje przepis § 17 zaskarżonego planu w: ust. 4 pkt 2 lit. f tiret 4, ust. 5 pkt 2 lit. f tiret 3 oraz ust. 6 pkt 2 lit. f tiret 5 – dopuszczając na terenach MN,U „rozbudowę istniejących siedlisk zabudowy zagrodowej, w tym obiektów do składowania w ramach przechowywania produktów i wyrobów przetwórstwa rolno- spożywczego” oraz: w ust. 4 pkt 2 lit. f tiret 5; w ust. 5 pkt 2 lit. f tiret 4; w ust. 6 pkt 2 lit. f tiret 6 – dopuszczając na terenach MN,U umiejscowienie gospodarstw agroturystycznych.

Można zgodzić się z Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Olsztynie, że na terenie, któremu plan nadaje określone przeznaczenie, możliwa jest realizacja zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), jednak pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego zbyt daleko idące jest jednak twierdzenie, że w kontekście zaskarżonej uchwały dopuszczona możliwość rozbudowy zabudowy zagrodowej jak i umiejscowienia gospodarstw agroturystycznych w sposób niedopuszczalny koliduje z głównym przeznaczeniem wyznaczonych planem terenów MN,U. Przede wszystkim należy zauważyć, że kolejne, podważone przez Sąd pierwszej instancji przepisy planu, dotyczą rozbudowy „istniejących” siedlisk zabudowy zagrodowej.

Uproszczeniem byłoby stwierdzenie, że uchwała nr XXV/149/2021 nadaje terenom MN,U mieszane przeznaczenie, wzajemnie wykluczające się i do tego niezgodne z nadanym im symbolem. Zaskarżony plan dotyczy terenu wsi Karczowska Górne, gdzie znajdują się gospodarstwa rolne w zabudowie siedliskowej. Są to uwarunkowania zastane terenu w dacie uchwalenia planu, które organ planistyczny powinien był uwzględnić i uszanować, choćby jego zamiarem było wyznaczenie na rozważanych terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, czy usługowej. W tym miejscu warto zaznaczyć, że zgodnie z art. 35 u.p.z.p. zasadniczo tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem. Z przepisu tego wynika, że plan miejscowy wyznacza przeznaczenie terenu na przyszłość. Nie musi to jednak oznaczać, iż przy zmianie przeznaczenia terenu lokalny prawodawca nie może „doregulować” zasad zagospodarowania dotychczasowych funkcji, zwłaszcza, jeżeli można perspektywicznie zakładać, że faktycznie ostaną się one na danym terenie przez dłuższy okres.

W warunkach zaskarżonego planu, który dotyczy obszaru wsi, po części przeznaczanej na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, nie jest sprzeczne z taką zabudową dopuszczenie rozbudowy istniejących siedlisk zabudowy zagrodowej, w tym obiektów do składowania w ramach przechowywania produktów i wyrobów przetwórstwa rolno-spożywczego, a także dopuszczenie gospodarstw agroturystycznych. Należy bowiem stanowczo podkreślić, że dopuszczona rozbudowa dotyczy tylko „istniejących” siedlisk zabudowy zagrodowej i związanych z nią obiektów. Nie dojdzie zatem, w wyniku obowiązywania planu, do dalszego „przemieszczenia” przestrzennego zabudowy mieszkaniowej czy usługowej z zabudową zagrodową. Ta ostatnia może być wyłącznie rozbudowywana w granicach istniejących już siedlisk. W ramach symbolu MN,U plan natomiast jednoznacznie stawia na rozwój zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz usługowej (z zakresu usług nieuciążliwych). To samo dotyczy dopuszczenia gospodarstw agroturystycznych. W przepisach planu wprawdzie nie wskazano, że dopuszczenie to dotyczy „istniejących” gospodarstw rolnych, niemniej taki wniosek należy wyprowadzić z całości regulacji planu. W § 3 ust. 3 tego aktu zdefiniowano gospodarstwo agroturystyczne, wiążąc usługi agroturystyczne z prowadzonymi gospodarstwami rolnymi. Można więc przyjąć, że „dopuszczenie gospodarstw

agroturystycznych”, podobnie dopuszczenie rozbudowy istniejących siedlisk zabudowy zagrodowej, stanowi rodzaj uzupełniającej regulacji wychodzącej naprzeciw oczekiwaniom właścicieli istniejących gospodarstw rolnych Karczowisk Górnych, co jednak nie stoi w sprzeczności z perspektywicznym kierunkiem przeznaczenia terenów tej wsi – mieszkalnym i usługowym.

Podsumowując, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego przepisy § 17 planu: ust. 4 pkt 2 lit. f tiret 4, ust. 5 pkt 2 lit. f tiret 3 oraz w ust. 6 pkt 2 lit. f tiret 5 dopuszczające „rozbudowę istniejących siedlisk zabudowy zagrodowej, w tym obiektów do składowania w ramach przechowywania produktów i wyrobów przetwórstwa rolno- spożywczego” oraz § 17: ust. 4 pkt 2 lit. f tiret 5, ust. 5 pkt 2 lit. f tiret 4 i w ust. 6 pkt 2 lit. f tiret 6 dopuszczające umiejscowienie gospodarstw agroturystycznych – nie stoją w sprzeczności w główną funkcją terenu MN,U jako terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, teren zabudowy usługowej z zakresu usług nieuciążliwych.

Gmina w skardze kasacyjnej trafnie zarzuciła naruszenie art. 3 ust. 1 u.p.z.p. w odniesieniu do § 17 ust. 2 pkt 3 lit. c tiret 6, ust. 3 pkt 3 lit. c tiret 6, ust. 4 pkt 3 lit. c tiret 4, ust. 5 pkt 3 lit. c tiret 5 oraz ust. 7 pkt 3 lit. c tiret 4 planu [jak sygnalizowano w części sprawozdawczej niniejszego uzasadnienia, identyczną regulację zawarto także w § 17 ust. 6 pkt 3 lit. c tiret 4 planu], w których dopuszczono „lokalizację obiektów opartych na historycznych wzorach żuławskich jako indywidualnych budowli, których parametry nie muszą być zgodne z parametrami kształtowania zabudowy ustalonymi dla terenu”.

Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela stanowiska Sądu pierwszej instancji, że wymienione wyżej przepisy planu prowadzą do przekazania uprawnień planistycznych gminy wywodzonych z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. na inny organ. Plan stanowi w nich li tylko o lokalizacji określonego rodzaju budowli, które związane są z krajobrazem kulturowym terenu. W wielu przepisach u.p.z.p. znaleźć można nawiązania do ochrony dziedzictwa kulturowego, czy wymagań kulturowych w planowaniu przestrzennym (zob. np. art. 1 ust. 2 pkt 4 czy art. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Z kolei krajobraz, który obecnie jest wedle ustawy także wartością podlegającą ochronie, to przestrzeń zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji (art. 2 pkt 16e u.p.z.p.). W samych przepisach dotyczących treści planu miejscowego akcentuje się konieczność wprowadzenia zasad kształtowania krajobrazu oraz

ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej (art. 15 ust. 2 pkt 2 i 4 u.p.z.p.).

Przepisy § 17 planu: ust. 2 pkt 3 lit. c tiret 6, ust. 3 pkt 3 lit. c tiret 6, ust. 4 pkt 3 lit. c tiret 4, ust. 5 pkt 3 lit. c tiret 5, § 17 ust. 6 pkt 3 lit. c tiret 4 oraz ust. 7 pkt 3 lit. c tiret 4 wpisują się w ogólną kompetencję rady gminy do kształtowania wspomnianego wyżej krajobrazu kulturowego. Zawierają one wprowadzić zwroty niedookreślone (historyczne wzory żuławskie), lecz wynika to z ich charakteru i nie oznacza, że delegują kompetencje planistyczne na inne organy. Należy zwrócić uwagę, że na etapie postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Olsztynie, organ w odpowiedzi na skargę wskazał, iż przepisy dotyczące budowli opartych na historycznych wzorach żuławskich odnoszą się do tradycji regionu, poprzez dopuszczenie indywidualnych budowli, jako elementów zagospodarowania terenów wzmacniających wartości historyczne i krajobrazowe Żuław Elbląskich oraz służą nadaniu przestrzeniom cech nawiązujących do indywidualnych wartości regionu. Trafnie także organ podkreślał, że nie podlegają one regulacjom ustalonym w planie dla budynków, gdyż są tradycyjną budowlą Żuławską, zaliczoną do historycznie występujących w tym regionie, niebędącą budynkiem lub obiektem małej architektury, a będącą budowlą hydrotechniczną lub wolno stojącym urządzeniem technicznym (niektóre typy wiatraków, śluzy i inne budowle hydrotechniczne). Można dodać, że gwarancję przed ewentualnym nadużywaniem tych przepisów uchwały dotyczących budowli żuławskich stanowi ograniczenie ich zakresu zastosowania do ustawowych budowli (zob. definicję zawartą w art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, obecnie tekst jednolity Dz. U. z 2023 r. poz. 682 z późn. zm.). Podsumowując, stwierdzić należy, że rozważane przepisy planu nie naruszają art. 3 ust. 1 u.p.z.p. Odnoszą się do uzupełniających elementów zagospodarowania terenu, nawiązujących do jego wartości historycznych i krajobrazowych, które w planie miejscowym rada gminy mogła dopuścić.

W części zasadny okazał się zarzut skargi kasacyjnej Gminy dotyczący naruszenia § 4 pkt 8 r.MI poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, co doprowadziło Sąd do oceny, że wadliwe jest rozwiązanie przyjęte w § 13 pkt 3 i pkt 4 dopuszczające lokalizację dojazdów, ciągów pieszo-jezdných, ścieżek rowerowych i ciągów pieszych.

Rozpoznając powyższy zarzut w pierwszej kolejności należałoby zwrócić uwagę, że wskazany przez Gminę § 4 pkt 8 r.MI nie koresponduje przedmiotowo z § 13 pkt 3 i 4 planu. Podniesienie w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia tego przepisu jest jednak o tyle usprawiedliwione, że to właśnie ten przepis wadliwie przywołano w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji dotyczy § 4 pkt 9 r.MI i zapewne do tego przepisu nawiązywał Sąd pierwszej instancji. Skarżącego kasacyjnie nie można jednak obciążać błędem Sądu, dlatego też Naczelny Sąd Administracyjny rozważany zarzut kasacyjny ocenił mając na uwadze także § 4 pkt 9 r.MI.

Naczelny Sąd Administracyjny doszedł do przekonania, że zakwestionowane przepisy planu zawarte w § 13 pkt 3 planu nie naruszają zasad sporządzania planu miejscowego. § 13 pkt 3 planu, zamieszczony został w grupie ogólnych regulacji tego aktu i zawiera charakterystykę dojazdów, ciągów pieszo-jezdných, ścieżek rowerowych i ciągów pieszych. Rozważany przepis w § 13 pkt 3 lit. a stanowi o dojazdach i ciągach pieszo-jezdných do trzech działek, natomiast w § 13 pkt 3 lit. b – do więcej niż trzech działek. W oparciu o dwie ostatnie wymienione tu regulacje można wyinterpretować, że w istocie § 13 pkt 3 planu dopuszcza realizację uzupełniających dojazdów, ciągów pieszo-jezdných i pieszych oraz ścieżek rowerowych, które znajdują się poza określonym planem głównym układem komunikacyjnym.

Naczelny Sąd Administracyjny ma świadomość założeń, jakie legły u podstaw zakwestionowania § 13 pkt 3 planu przez Wojewodę w skardze, a następnie przez Sąd pierwszej instancji w zaskarżonym wyroku. Niewątpliwie odnosiło się to do hipotetycznej możliwości rozwoju układu komunikacyjnego w postaci dróg wewnętrznych na terenach o innym przeznaczeniu i bez wyraźnego wydzielenia. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego taka obawa nie jest uzasadniona w warunkach kwestionowanego planu, którego charakteryzuje pewna specyfika. Plan dla obszaru miejscowości Karczowiska Górne dotyczy sprecyzowanego, stosunkowo niewielkiego obszaru, gdzie w zasadzie wszystkie objęte nim działki są skomunikowane bądź to bezpośrednio z drogą publiczną przebiegającą przez całą miejscowość i stanowiącą działkę 180, bądź z innymi drogami wyznaczonymi przez plan (w tym publicznymi), ewentualnie – w pewnych przypadkach, najczęściej w obrębie siedlisk – niektóre działki ewidencyjnie (przeznaczone pod zabudowę)

oddzielone są od drogi jedną względnie dwoma innymi działkami ewidencyjnymi. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w takich uwarunkowaniach przestrzennych dopuszczenie możliwości realizacji dojazdów, ciągów pieszo-jezdných, ścieżek rowerowych i ciągów pieszych „na obszarze planu” interpretować należy jako dopuszczenie możliwości realizacji wewnętrznych ciągów komunikacyjnych do poszczególnych nieruchomości, dotyczących konkretnych działek, co nie narusza § 4 pkt 9 r.MI. Warto równocześnie dodać, że obowiązujące przepisy nie wymagają, aby w każdym przypadku w planie miejscowym wyznaczony został dojazd do każdej działki położonej na terenie, na którym dopuszczono zabudowę. W razie braku wyznaczenia takiego dojazdu, właściciel tej nieruchomości musi we własnym zakresie podjąć starania o zapewnienie sobie dojazdu do tej działki, korzystając z prawnie dopuszczalnych form, zarówno administracyjnoprawnych, jak i cywilnoprawnych (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1118/11 oraz z dnia 23 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 659/14, orzeczenia.nsa.gov.pl; A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany, red. M. Wierzbowski, LEX/el. 2021, teza 42 do art. 15.).

Zgodzić się należy natomiast z Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Olsztynie, że niedopuszczalna jest regulacja zawarta w § 13 pkt 4 planu, stanowiąca, że „dojazdy, ciągi pieszo-jezdne, ścieżki rowerowe, ciągi piesze, można realizować na każdym terenie, w sposób zgodny z przepisami szczególnymi i zasadami współżycia społecznego”. Przepis ten, nie dość, że ponownie dopuszcza lokalizację dojazdów, ciągów pieszo-jezdných, ścieżek rowerowych i ciągów pieszo-jezdných, przez co pokrywa się z zakresem normowania § 13 ust. 3 planu, to nadto w tym przypadku wskazuje na dowolność takiej lokalizacji („na każdym terenie”), warunkowaną, poza przepisami szczególnymi, zgodnością z „zasadami współżycia społecznego”. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego § 13 pkt 4 planu jest zbyt dalece niedookreślony, a przy tym pozwalając lokalizację ciągów komunikacyjnych „na każdym terenie”, bez doprecyzowania ich funkcji i charakteru i z odwołaniem tylko do „zasad współżycia społecznego”, nie daje się pogodzić z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.

Zarzut skargi kasacyjnej dotyczący naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 i 10 u.p.z.p. należy rozpoznać łącznie z zarzutem naruszenia art. 141 § 4 P.p.s.a. poprzez

niewskazanie podstawy prawnej rozstrzygnięcia w zakresie, w jakim Sąd zakwestionował rozwiązania przyjęte w § 4 pkt 5, § 4 pkt 6, § 14 ust. 2 pkt 4 i § 14 ust. 2 pkt 8 planu.

Gmina przede wszystkim ma rację wskazując, że podważając regulacje planu zawarte w § 4 pkt 5, § 4 pkt 6, § 14 ust. 2 pkt 4 i § 14 ust. 2 pkt 8 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie nie wyjaśnił, z jakim przepisami są one niezgodne. Uzasadnienie wyroku narusza więc § 141 § 4 P.p.s.a. Należy zastanowić się jednocześnie, czy opisany tu brak w motywach zaskarżonego orzeczenia mógł mieć wpływ na wynik sprawy. Z całości uzasadnienia wyroku Sądu pierwszej instancji, gdzie obszernie przytoczono regulacje dotyczące wymaganej treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 u.p.z.p.) można wywieść, że Sąd ten upatrywał niezgodności § 4 pkt 5, § 4 pkt 6, § 14 ust. 2 pkt 4 i § 14 ust. 2 pkt 8 planu z art. 15 ust. 2 pkt 1 i 10 u.p.z.p. Tak też zinterpretowała wyrok skarżąca kasacyjnie Gmina.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego § 4 pkt 5, § 14 ust. 2 pkt 4 i § 14 ust. 2 pkt 8 planu nie naruszają art. 15 ust. 2 pkt 1 i 10 u.p.z.p. Pierwszy z wymienionych przepisów planu dotyczy lokalizacji obiektów infrastruktury technicznej na całym obszarze planu, z tym, że wymieniono w nim rodzaje infrastruktury, których dotyczy. Wprawdzie ich lista poprzedzona jest zwrotem „w tym”, to jednak można zorientować się, że prawodawca lokalny dopuszczając lokalizację infrastruktury technicznej w opisany sposób miał na myśli infrastrukturę tego rodzaju służebną wobec nieruchomości objętych planem. Taki wniosek znajduje potwierdzenie w § 14 planu, gdzie zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej wyraźnie łączy się z funkcją tej infrastruktury, jaką jest „obsługa obszaru planu tymi systemami” (zob. § 14 zd. 1, oraz ust. 2 planu). Dodatkowo należy zwrócić uwagę na rodzaje infrastruktury wymienione w § 14 ust. 2 pkt 1-7 planu, gdzie określono przede wszystkim zasady wyposażenia w nieruchomości objętych planem w tzw. media.

W tym miejscu nawiązać należy do uwag przedstawionych już w kontekście dopuszczenia w zaskarżonym planie ciągów komunikacyjnych. Otóż Naczelny Sąd Administracyjny dostrzega, że § 4 pkt 5 w powiązaniu z § 14 ust. 2 pkt 4 i 8 planu zezwalają inwestorom na pewien margines swobody w zakresie lokalizacji infrastruktury technicznej na obszarze planu. Tego rodzaj unormowanie, w przypadku planów dla dużych obszarów o zróżnicowanym przeznaczeniu, mogłoby być uznane

za naruszające art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., jak i art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. jako nie określające należycie wymaganych zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. Pamiętać jednak należy, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z planem sporządzonym dla niewielkiej miejscowości, gdzie poszczególne działki wymagające, albo ze względu na zaplanowane zagospodarowanie, mogące wymagać dostępu do mediów – znajdują się w zasadzie wzdłuż jednej, głównej drogi publicznej. Z przepisów planu (opisanych w poprzednim akapicie) wynika natomiast, że dopuszczona przezeń infrastruktura techniczna, to infrastruktura lokalna służebna wobec nieruchomości położonych na obszarze planu (zob. np. § 14 ust. 2 planu: „Zasady obsługi obszaru planu systemami infrastruktury technicznej”). W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego indywidualne cechy zaskarżonego planu (obejmującego niewielki, względnie jednorodny obszar), uchwalonego w konkretnych uwarunkowaniach, w tym przestrzennych (działki wzdłuż ulicy przebiegającej przez środek miejscowości), pozwalają uznać za dopuszczalne postanowienia pozwalające na realizację tak rozumianych systemów infrastruktury technicznej „na całym obszarze planu”.

W zaskarżonym wyroku zakwestionowano w części § 4 ust. 6 planu. Choć nie wskazano, jaki przepis ustawy został tym postanowieniem naruszony, przez co Sąd pierwszej instancji uchybił art. 141 § 4 P.p.s.a., to jednak mimo to zaskarżony wyrok w omawianym zakresie należy uznać za odpowiadający prawu.

W § 4 pkt 6 planu: „dopuszcza się w obszarze objętym planem lokalizację zadań dla realizacji celów publicznych w ramach wszystkich funkcji i zasad zagospodarowania terenu, ustalonych niniejszym planem”. Cytowany tu fragment przepisu zaskarżonej uchwały jest nie do pogodzenia z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz wymogami poprawnej legislacji wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP. Jest tak przede wszystkim dlatego, że posłużono się w nim dalece niejasnymi zwrotami. W istocie rzeczy nie sposób stwierdzić, co oznaczają „zadania dla realizacji celów publicznych”, zwłaszcza że w tym samym przepisie planu stanowi się o również „przeznaczeniu terenów na cele publiczne” (dotyczy to dróg). Nie wiadomo w szczególności, czy „lokalizacja zadania” w opisanym kontekście, to rezerwacja terenu pod określony cel (np. budowę szkoły) i w jakim trybie wybór takiej lokalizacji miałby nastąpić. Kwestia ta jest niebagatelna, gdyż zakwestionowany fragment § 4 pkt 6 planu dotyczy możliwości zagospodarowania dowolnego obszaru planu

(„w ramach wszystkich funkcji i zasad zagospodarowania terenu, ustalonych niniejszym planem”). W tym miejscu należy także wrócić uwagę, że zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 4a u.p.z.p. w zależności od potrzeb, w planie miejscowym określa się „granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym”. Także w kontekście tego przepisu trudno zaakceptować unormowanie planu pozwalające na rozmieszczenie dowolnej inwestycji celu publicznego (jeżeli tak rozumieć „lokalizację zadań dla realizacji celów publicznych”) i to w dowolnym miejscu.

Mając na uwadze powyższe, zaskarżony wyrok należy uznać za odpowiadający prawu, w zakresie w jakim stwierdzono nim nieważność § 4 pkt 6 planu w zakresie słów „dopuszcza się w obszarze objętym planem lokalizację zadań dla realizacji celów publicznych w ramach wszystkich funkcji i zasad zagospodarowania terenu, ustalonych niniejszym planem”.

Zasadnie zarzucono w skardze kasacyjnej naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. Należy zauważyć, że jeżeli stan faktyczny danego terenu objętego planem nie daje podstaw do zamieszczania w planie ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. (to jest dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości), to ich brak nie może stanowić o niezgodności planu z prawem (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1558/15; z dnia 12 października 2021 r., sygn. akt II OSK 2640/18 oraz z dnia 18 stycznia 2022 r., sygn. akt II OSK 296/19, orzeczenia.nsa.gov.pl). Innymi słowy, ustalenia wskazane w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. nie mają w istocie charakteru obligatoryjnego w odniesieniu do każdego planu miejscowego – konieczność ich wprowadzenia zależy od specyfiki terenu objętego danym planem miejscowym. W realiach niniejszej sprawy mamy do czynienia ze względnie niewielkim terenem objętym planem miejscowym, zlokalizowanym wzdłuż drogi publicznej, a nadto terenem już w znacznym stopniu zagospodarowanym poprzez zlokalizowanie na nim uporządkowanej zabudowy. W takim przypadku nie można odeprzeć twierdzeń Gminy, że aktualny stan zagospodarowania terenu objętego planem miejscowym sprawia, że nie ma potrzeby wyznaczenia granic obszarów wymagających przeprowadzenia procedury scalania i podziału nieruchomości. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że celem procedury scalania i podziału nieruchomości jest uzyskanie nieruchomości o takim kształcie i powierzchni, który

będzie najbardziej racjonalny do ich zagospodarowania w kontekście przeznaczenia w planie miejscowym. Warto dodać, że procedura scalania i podziału nieruchomości, o której mowa w art. 101 i n. u.g.n., jest procedurą odrębną od tzw. podziału geodezyjnego nieruchomości, uregulowanego w art. 92 – 100 u.g.n. Innymi słowy, brak w kwestionowanym planie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości nie pozbawia właścicieli nieruchomości objętych tych planem możliwości dokonania ich podziału geodezyjnego, w tym w celu dokonania ich sprzedaży jako działek budowlanych (w uchwale określono minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek dla poszczególnych terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową lub usługową oraz dopuszczono między innymi podział działek na powiększenie sąsiednich nieruchomości i poszerzenie dróg - § 9 pkt 3 planu).

Przedstawiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 7 ust 1 u.o.g.r.l. nie jest natomiast zasadny. Kwestionując zaskarżony wyrok Gmina twierdzi, że podjęcie uchwały nr XXV/149/2021 nie musiało być poprzedzone uzyskaniem zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klas I-III na cele nierolnicze, jako, że stosowna „decyzja została udzielona wcześniej, na etapie uchwalania poprzedniego planu – uchwały nr XXIII/200/01 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 24 sierpnia 2001 r.”

Po pierwsze wskazać należy, że Gmina, składając skargę nie przedstawiła powyższej decyzji ministra do spraw rozwoju wsi zezwalającej na zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze. Decyzja ta nie znajduje się także w aktach planistycznych. Oznacza to, że Gmina w gruncie rzeczy nie poparła dostatecznie wywiedzionego w skardze kasacyjnej zarzutu.

Po drugie, wbrew stanowisku skarżącej kasacyjnie, przeniesienie przywołanej przez nią w skardze kasacyjnej tezy uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2010 r., II OPS 1/10 (ONSAIWSA z 2013 r. nr 2, poz. 20) na okoliczności niniejszej sprawy prowadzi do przeciwnych konkluzji, aniżeli oczekuje Gmina. W uchwale tej przesądzono, że „Warunek wydania decyzji o warunkach zabudowy, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) nie jest spełniony, jeżeli dla danego terenu jest tylko zgoda na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne, wyrażona przez właściwy organ na podstawie art. 7

ust. 2 pkt 5 i ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.)". Abstrahując od faktu, że cytowane stwierdzenie dotyczy warunków zabudowy oraz określonego przeznaczenia gruntów leśnych, wyrażono w nim ogólną myśl, iż zgoda z art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. nie jest skuteczna, dopóty nie zostanie skonsumowana w planie miejscowym.

Odnosząc się do powyższego należy przede wszystkim zauważyć, że zaskarżony obecnie plan uchwalono w części dla gruntów rolnych klas I-III i przeznaczono je na cele nierolnicze i nieleśne. Dotyczyło to działek ewidencyjnych w obrębie Karczowiska Górne: nr 251, 259, 257 i 258 w ich obszarze objętym na rysunku planu symbolem 16.MN,U, działek ewidencyjnych w obrębie Karczowiska Górne: nr 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305 i 306 w ich obszarze objętym na rysunku planu symbolami 14.MN,U i 18.US, oraz działki ewidencyjnej w obrębie Karczowiska Górne nr 94 w jej obszarze objętym na rysunku planu symbolem 11.MN,U.

W poprzednio obowiązującym planie, przyjętym uchwałą nr XXIII/200/01 z dnia 24 sierpnia 2001 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gronowo Elbląskie (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego nr 108, poz. 1521) powyższe tereny znajdowały się w obrębie jednostki oznaczonej symbolem T-9 – tereny rolne. Zgodnie z § 55 ust. 2 uchwały nr XXIII/200/01 obszary T-9 przeznaczono do produkcji roślinnej i zwierzęcej według ich naturalnych predyspozycji. Wedle § 55 ust. 3 pkt 1 uchwały na analizowanych obszarach dopuszczono lokalizację nowych zagród dla gospodarstw rolnych o powierzchni minimum 30 ha i ogrodniczych o powierzchni minimum 5 ha. Wprawdzie „w obrębie istniejących zagród i ich otoczenia” dopuszczono „możliwość wprowadzenia działalności gospodarczej, funkcji mieszkalnych i turystycznych” (§ 55 ust. 3 pkt 4 uchwały), to jednak przepis ten nie zmieniał zagospodarowania terenu T-9, który pozostał ewidentnie objęty planistycznym przeznaczeniem „tereny rolne”, z dopuszczeniem tylko zabudowy w postaci „zagród dla gospodarstw rolnych”. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego nie sposób uznać, jak próbuje przekonywać Gmina w skardze kasacyjnej, że tereny T-9 były terenami przeznaczonymi na cele nierolnicze w poprzednio obowiązującym planie. Przeciwnie, były to tereny jednoznacznie rolne, przeznaczone do produkcji rolnej i zwierzęcej. Nie

dopuszczono w nich realizacji także żadnej innej zabudowy aniżeli zagrodowa, natomiast § 55 ust. 3 pkt 4 uchwały, gdzie wzmiankuje się do „możliwości wprowadzenia działalności gospodarczej, funkcji mieszkalnych i turystycznych” odnosi się do „istniejących zagród i ich otoczenia”, a więc podjęcie wymienionych funkcji mogło następować w ramach dotychczasowego rolnego zagospodarowania.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że Gmina nie może skutecznie powoływać się na zgodę z art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. udzieloną w trakcie procedury planistycznej poprzedzającej uchwałę nr XXIII/200/01 (jeżeli taka była udzielona), skoro grunty rolne w granicach działek nr 251, 259, 257 i 258, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306 i 94 nie zostały finalnie w tej uchwale przeznaczone na cele nierolnicze i nieleśne.

W skardze kasacyjnej przedstawiono też zarzut naruszenia art 28 u.p.z.p. „poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, albowiem zarzuty naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego i trybu jego sporządzania, opisane w punktach 2, 3, 4, 5, 6 i 7 poniższego uzasadnienia, o ile uznane mogą za słuszne, nie są naruszeniami istotnymi skutkującymi nieważnością uchwały rady gminy w całości lub części”. Przepis ten (w tym przypadku precyzując, że skarżąca kasacyjnie ma na myśli „art. 28 ust. 1” u.p.z.p.) zestawiono także z art. 147 P.p.s.a. eksponując, że identyfikowane naruszenia prawa, jeżeli uznać je za uzasadnione, powinny prowadzić do stwierdzenia nieważności planu w części, a nie w całości.

Ocena powyższych zarzutów jest pochodną dotychczasowych ustaleń, które zostały zaprezentowane na poprzednich stronach niniejszego uzasadnienia. Sąd pierwszej instancji niezasadnie uznał skarżony plan za naruszający art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i stwierdził jego nieważność identyfikując jego wady takie jak niespójność pomiędzy częścią tekstową i graficzną, w odniesieniu do przepisów dopuszczających obiekty oparte na historycznych wzorach żuławskich, czy w odniesieniu do regulacji dotyczących infrastruktury technicznej i dostępu działek do dróg. Jak zastrzeżono jednak wyżej, niektóre przepisy planu bądź ich części (§ 4 pkt 6, § 13 pkt 4) nie mogły być zaakceptowane i w zakresie w jakim Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie stwierdził ich nieważność – wydał trafne orzeczenie. Właściwa także była konkluzja Sądu pierwszej instancji dotycząca istotnego naruszenia zasad sporządzenia planu wyrażającego się w braku uzyskania wymaganej zgody na

ust. 2 pkt 5 i ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.)". Abstrahując od faktu, że cytowane stwierdzenie dotyczy warunków zabudowy oraz określonego przeznaczenia gruntów leśnych, wyrażono w nim ogólną myśl, iż zgoda z art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. nie jest skuteczna, dopóty nie zostanie skonsumowana w planie miejscowym.

Odnosząc się do powyższego należy przede wszystkim zauważyć, że zaskarżony obecnie plan uchwalono w części dla gruntów rolnych klas I-III i przeznaczono je na cele nierolnicze i nieleśne. Dotyczyło to działek ewidencyjnych w obrębie Karczowiska Górne: nr 251, 259, 257 i 258 w ich obszarze objętym na rysunku planu symbolem 16.MN,U, działek ewidencyjnych w obrębie Karczowiska Górne: nr 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305 i 306 w ich obszarze objętym na rysunku planu symbolami 14.MN,U i 18.US, oraz działki ewidencyjnej w obrębie Karczowiska Górne nr 94 w jej obszarze objętym na rysunku planu symbolem 11.MN,U.

W poprzednio obowiązującym planie, przyjętym uchwałą nr XXIII/200/01 z dnia 24 sierpnia 2001 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gronowo Elbląskie (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego nr 108, poz. 1521) powyższe tereny znajdowały się w obrębie jednostki oznaczonej symbolem T-9 – tereny rolne. Zgodnie z § 55 ust. 2 uchwały nr XXIII/200/01 obszary T-9 przeznaczono do produkcji roślinnej i zwierzęcej według ich naturalnych predyspozycji. Wedle § 55 ust. 3 pkt 1 uchwały na analizowanych obszarach dopuszczono lokalizację nowych zagród dla gospodarstw rolnych o powierzchni minimum 30 ha i ogrodniczych o powierzchni minimum 5 ha. Wprawdzie „w obrębie istniejących zagród i ich otoczenia” dopuszczono „możliwość wprowadzenia działalności gospodarczej, funkcji mieszkalnych i turystycznych” (§ 55 ust. 3 pkt 4 uchwały), to jednak przepis ten nie zmieniał zagospodarowania terenu T-9, który pozostał ewidentnie objęty planistycznym przeznaczeniem „tereny rolne”, z dopuszczeniem tylko zabudowy w postaci „zagród dla gospodarstw rolnych”. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego nie sposób uznać, jak próbuje przekonywać Gmina w skardze kasacyjnej, że tereny T-9 były terenami przeznaczonymi na cele nierolnicze w poprzednio obowiązującym planie. Przeciwnie, były to tereny jednoznacznie rolne, przeznaczone do produkcji rolnej i zwierzęcej. Nie

dopuszczono w nich realizacji także żadnej innej zabudowy aniżeli zagrodowa, natomiast § 55 ust. 3 pkt 4 uchwały, gdzie wzmiankuje się do „możliwości wprowadzenia działalności gospodarczej, funkcji mieszkalnych i turystycznych” odnosi się do „istniejących zagród i ich otoczenia”, a więc podjęcie wymienionych funkcji mogło następować w ramach dotychczasowego rolnego zagospodarowania.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że Gmina nie może skutecznie powoływać się na zgodę z art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. udzieloną w trakcie procedury planistycznej poprzedzającej uchwałę nr XXIII/200/01 (jeżeli taka była udzielona), skoro grunty rolne w granicach działek nr 251, 259, 257 i 258, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306 i 94 nie zostały finalnie w tej uchwale przeznaczone na cele nierolnicze i nieleśne.

W skardze kasacyjnej przedstawiono też zarzut naruszenia art 28 u.p.z.p. „poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, albowiem zarzuty naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego i trybu jego sporządzania, opisane w punktach 2, 3, 4, 5, 6 i 7 poniższego uzasadnienia, o ile uznane mogą za słuszne, nie są naruszeniami istotnymi skutkującymi nieważnością uchwały rady gminy w całości lub części”. Przepis ten (w tym przypadku precyzując, że skarżąca kasacyjnie ma na myśli „art. 28 ust. 1” u.p.z.p.) zestawiono także z art. 147 P.p.s.a. eksponując, że identyfikowane naruszenia prawa, jeżeli uznać je za uzasadnione, powinny prowadzić do stwierdzenia nieważności planu w części, a nie w całości.

Ocena powyższych zarzutów jest pochodną dotychczasowych ustaleń, które zostały zaprezentowane na poprzednich stronach niniejszego uzasadnienia. Sąd pierwszej instancji niezasadnie uznał skarżony plan za naruszający art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i stwierdził jego nieważność identyfikując jego wady takie jak niespójność pomiędzy częścią tekstową i graficzną, w odniesieniu do przepisów dopuszczających obiekty oparte na historycznych wzorach żuławskich, czy w odniesieniu do regulacji dotyczących infrastruktury technicznej i dostępu działek do dróg. Jak zastrzeżono jednak wyżej, niektóre przepisy planu bądź ich części (§ 4 pkt 6, § 13 pkt 4) nie mogły być zaakceptowane i w zakresie w jakim Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie stwierdził ich nieważność – wydał trafne orzeczenie. Właściwa także była konkluzja Sądu pierwszej instancji dotycząca istotnego naruszenia zasad sporządzenia planu wyrażającego się w braku uzyskania wymaganej zgody na

ust. 2 pkt 5 i ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.)". Abstrahując od faktu, że cytowane stwierdzenie dotyczy warunków zabudowy oraz określonego przeznaczenia gruntów leśnych, wyrażono w nim ogólną myśl, iż zgoda z art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. nie jest skuteczna, dopóty nie zostanie skonsumowana w planie miejscowym.

Odnosząc się do powyższego należy przede wszystkim zauważyć, że zaskarżony obecnie plan uchwalono w części dla gruntów rolnych klas I-III i przeznaczono je na cele nierolnicze i nieleśne. Dotyczyło to działek ewidencyjnych w obrębie Karczowiska Górne: nr 251, 259, 257 i 258 w ich obszarze objętym na rysunku planu symbolem 16.MN,U, działek ewidencyjnych w obrębie Karczowiska Górne: nr 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305 i 306 w ich obszarze objętym na rysunku planu symbolami 14.MN,U i 18.US, oraz działki ewidencyjnej w obrębie Karczowiska Górne nr 94 w jej obszarze objętym na rysunku planu symbolem 11.MN,U.

W poprzednio obowiązującym planie, przyjętym uchwałą nr XXIII/200/01 z dnia 24 sierpnia 2001 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gronowo Elbląskie (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego nr 108, poz. 1521) powyższe tereny znajdowały się w obrębie jednostki oznaczonej symbolem T-9 – tereny rolne. Zgodnie z § 55 ust. 2 uchwały nr XXIII/200/01 obszary T-9 przeznaczono do produkcji roślinnej i zwierzęcej według ich naturalnych predyspozycji. Wedle § 55 ust. 3 pkt 1 uchwały na analizowanych obszarach dopuszczono lokalizację nowych zagród dla gospodarstw rolnych o powierzchni minimum 30 ha i ogrodniczych o powierzchni minimum 5 ha. Wprawdzie „w obrębie istniejących zagród i ich otoczenia” dopuszczono „możliwość wprowadzenia działalności gospodarczej, funkcji mieszkalnych i turystycznych” (§ 55 ust. 3 pkt 4 uchwały), to jednak przepis ten nie zmieniał zagospodarowania terenu T-9, który pozostał ewidentnie objęty planistycznym przeznaczeniem „tereny rolne”, z dopuszczeniem tylko zabudowy w postaci „zagród dla gospodarstw rolnych”. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego nie sposób uznać, jak próbuje przekonywać Gmina w skardze kasacyjnej, że tereny T-9 były terenami przeznaczonymi na cele nierolnicze w poprzednio obowiązującym planie. Przeciwnie, były to tereny jednoznacznie rolne, przeznaczone do produkcji rolnej i zwierzęcej. Nie

dopuszczono w nich realizacji także żadnej innej zabudowy aniżeli zagrodowa, natomiast § 55 ust. 3 pkt 4 uchwały, gdzie wzmiankuje się do „możliwości wprowadzenia działalności gospodarczej, funkcji mieszkalnych i turystycznych” odnosi się do „istniejących zagród i ich otoczenia”, a więc podjęcie wymienionych funkcji mogło następować w ramach dotychczasowego rolnego zagospodarowania.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że Gmina nie może skutecznie powoływać się na zgodę z art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. udzieloną w trakcie procedury planistycznej poprzedzającej uchwałę nr XXIII/200/01 (jeżeli taka była udzielona), skoro grunty rolne w granicach działek nr 251, 259, 257 i 258, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306 i 94 nie zostały finalnie w tej uchwale przeznaczone na cele nierolnicze i nieleśne.

W skardze kasacyjnej przedstawiono też zarzut naruszenia art 28 u.p.z.p. „poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, albowiem zarzuty naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego i trybu jego sporządzania, opisane w punktach 2, 3, 4, 5, 6 i 7 poniższego uzasadnienia, o ile uznane mogą za słuszne, nie są naruszeniami istotnymi skutkującymi nieważnością uchwały rady gminy w całości lub części”. Przepis ten (w tym przypadku precyzując, że skarżąca kasacyjnie ma na myśli „art. 28 ust. 1” u.p.z.p.) zestawiono także z art. 147 P.p.s.a. eksponując, że identyfikowane naruszenia prawa, jeżeli uznać je za uzasadnione, powinny prowadzić do stwierdzenia nieważności planu w części, a nie w całości.

Ocena powyższych zarzutów jest pochodną dotychczasowych ustaleń, które zostały zaprezentowane na poprzednich stronach niniejszego uzasadnienia. Sąd pierwszej instancji niezasadnie uznał skarżony plan za naruszający art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i stwierdził jego nieważność identyfikując jego wady takie jak niespójność pomiędzy częścią tekstową i graficzną, w odniesieniu do przepisów dopuszczających obiekty oparte na historycznych wzorach żuławskich, czy w odniesieniu do regulacji dotyczących infrastruktury technicznej i dostępu działek do dróg. Jak zastrzeżono jednak wyżej, niektóre przepisy planu bądź ich części (§ 4 pkt 6, § 13 pkt 4) nie mogły być zaakceptowane i w zakresie w jakim Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie stwierdził ich nieważność – wydał trafne orzeczenie. Właściwa także była konkluzja Sądu pierwszej instancji dotycząca istotnego naruszenia zasad sporządzenia planu wyrażającego się w braku uzyskania wymaganej zgody na

zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klas I-III na cele nierolnicze (odnośnie sprecyzowanych wyżej obszarów).

Podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 141 § 4 P.p.s.a. został oceniony na poprzednich stronach niniejszego uzasadnienia w ramach wyводу dotyczącego § 4 pkt 5, § 4 pkt 6, § 14 ust. 2 pkt 4 i § 14 ust. 2 pkt 8 planu.

Mając to wszystko na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny, działając na podstawie art. 188 w zw. z art. 151 P.p.s.a. orzekł w punkcie I. sentencji wyroku zasadniczo o uchyleniu zaskarżonego wyroku i o oddaleniu skargi. Orzeczenie takie było konieczne wobec konkluzji, że zaskarżona uchwała nr XXV/149/2021 nie powinna być, jako taka, wyeliminowana z obrotu prawnego.

Wydany w niniejszej sprawie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – co wyraźnie zaznaczono w jego sentencji – inaczej sformułować należało w odniesieniu do tej części wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, która dotyczy przepisów zaskarżonej uchwały:

- a) § 4 pkt 6 w zakresie słów „dopuszcza się w obszarze objętym planem lokalizację zadań dla realizacji celów publicznych w ramach wszystkich funkcji i zasad zagospodarowania terenu, ustalonych niniejszym planem”,
- b) § 13 pkt 4,

a nadto:

- c) działek ewidencyjnych w obrębie Karczowiska Górne: nr 251, 259, 257 i 258 w ich obszarze objętym na rysunku planu symbolem 16.MN,U,
- d) działek ewidencyjnych w obrębie Karczowiska Górne: nr 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305 i 306 w ich obszarze objętym na rysunku planu symbolami 14.MN,U i 18.US,
- e) działki ewidencyjnej w obrębie Karczowiska Górne: nr 94 w jej obszarze objętym na rysunku planu symbolem 11.MN,U.

W zakresie opisanym powyżej zaskarżona uchwała naruszała prawo, stąd też w odpowiadającej mu części orzeczenie o jej nieważności wydane przez Sąd pierwszej instancji należało uznać za zgodne z prawem. W odniesieniu do tej części zaskarżonego wyroku skarga kasacyjna nie była więc usprawiedliwiona i została oddalona na podstawie art. 184 P.p.s.a.

O kosztach postępowania orzeczono w punkcie II. sentencji wyroku na podstawie art. 203 pkt 2 P.p.s.a., a na zasądzone koszty złożyła się kwota 360 zł

odpowiadająca wynagrodzeniu pełnomocnika Gminy będącego adwokatem wedle stawek wynagrodzenia określonych w § 14 ust. 1 lit. c w zw. z ust. 2 lit. b rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800 z późn. zm.).

Wyrok wydano na posiedzeniu niejawnym stosownie do art. 182 § 2 P.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Andżelika Nycz
inspektor sądowy