

Elbląg, dnia 30 grudnia 2021r.

Do

Naczelnego Sądu Administracyjnego

w Warszawie

za pośrednictwem

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego  
w Olsztynie

**skarżący** : Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
w Olsztynie

**organ** : Rada Gminy Gronowo Elbląskie  
reprez. przez adwokata Jerzego Sienkowskiego  
K.A. ul. Traugutta 81/2, 82-300 Elbląg

**dot.sygn.akt: II SA/OI 827/21**

### **S k a r g a k a s a c y j n a**

Działając w imieniu Rady Gminy Gronowo Elbląskie,

na podstawie udzielonego mi pełnomocnictwa, uwierzytelnioną kopię którego przedstawiam w załączeniu,

w oparciu o przesłanki z art. 174 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017r. poz. 1369), zwanej dalej „PostAdminU”

składam skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, sygn. akt II SA/OI 827/21, z dnia 18 listopada 2021r., podpis którego wraz z uzasadnieniem doręczono w dniu 03 grudnia 2021r., zaskarżając go w całości.

---

KANCELARIA ADWOKACKA

82-300 Elbląg, ul. Traugutta 81 lok. 2, tel/fax 55 64 1 98 28, 601 677 577

NIP 578-197-96-93 REGON 170351070 jerzy.sienkowski@gmail.com

Zaskarżonemu wyrokowi Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie zarzucam:

- naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, tj.

1) art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tj. Dz.U. z 2021r. poz. 741 (dalej: PlanZagospU) i § 4 pkt 1, §7 pkt 7 i § 8 ust 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003r. Nr 164, poz. 1587 dalej: Rozporządzenie)) poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, co doprowadziło do ustalenia, że „organ planistyczny zawarł zaś we wskazanym zakresie sprzeczne ustalenia w części tekstowej i graficznej planu, co jest istotnym naruszeniem i już samo powoduje konieczność stwierdzenia nieważności całego aktu planistycznego”;

2) art. 3 ust. 1 PlanZagospU 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 ust.9 Rozporządzenia 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-jezdnych, ścieżek rowerowych i ciągów pieszych;

4) art. 15 ust. 2 pkt 1 i 10 PlanZagospU przez nieuzasadnione przyjęcie, że z przepisów tych wynika bezwzględny wymóg zamieszczenia w planie miejscowym wszystkich szczegółowych danych co do przebiegu na poszczególnych nieruchomościach gruntowych i działkach gruntu sieci infrastruktury technicznej;

5) błędną wykładnię art. 15 ust.2 pkt 8 PlanZagospU polegającą 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 ustawy z dnia 3 lutego 1995r. O ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2021r. poz. 1326) 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 starego mpzp (Uchwała Nr XXIII/200/01 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 24 sierpnia 2001 roku), uchylanego przedmiotową zaskarżoną uchwałą, a więc niemożliwe jest wydanie nowej decyzji dotyczącej sprawy już poprzednio rozstrzygniętą inną decyzją ostateczną;

7) art 28 PlanZagospU 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;

- naruszenie prawa procesowego, które mogło mieć istotny wpływ na wyrok sprawy tj,

art. 147 § 1 PostAdminU w zw. z art. 28 ust. 1 PlanZagospU, przez stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, w sytuacji gdy zarówno ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, jak i z uzasadnienia zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie wynika, że potencjalne uchybienia dotyczą uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tylko w niewielkiej części, a tym samym najwyżej w tej części powinna zostać stwierdzona nieważność zaskarżonej uchwały. Natomiast sąd administracyjny dokonując w tym zakresie stosownej oceny powinien ją uzasadnić, z jakich względów stwierdza nieważność uchwały w całości lub w części;

#### Podnosząc powyższe podstawy w n o s z ę o

uwzględnienie skargi kasacyjnej, uchylenie zaskarżonego orzeczenia i oddalenie skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

*ewentualnie*

uchylenie zaskarżonego orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie i przekazanie sprawy temu sądowi do ponownego rozpoznania

a nadto

zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

#### U z a s a d n i e n i e

1. Odwołując się do postanowień art. 15 ust. 2 pkt 1 PlanZagospU i §7 pkt 7 Rozporządzenia sąd stwierdził, że zachodzi niespójność części tekstowej z jej częścią graficzną, gdyż przewidują one dla terenów oznaczonych symbolem MN,U rozbieżne przeznaczenie a więc organ planistyczny zawarł we wskazanym zakresie sprzeczne ustalenia w części tekstowej i graficznej planu, co – zdaniem Sądu - jest istotnym naruszeniem i już samo to miaoby spowodować konieczność stwierdzenia nieważności całego aktu planistycznego. Rzekoma sprzeczność, do której odwołuje się uzasadnienie

zaskarżonego orzeczenia polegają ma na rozszerzeniu w części tekstowe funkcji terenu o rozbudowę istniejących siedlisk zabudowy zagrodowej.

Wnioski i oceny przyjęte przez Sąd oparte są jednak na błędzie, polegającym na tym, że bezzasadnie przyjął on, iż w miejscowym planie wydzielono jakieś odrębne obszary, które należało wydzielić liniami rozgraniczającymi. Tymczasem, kierując się postanowieniem § 9 ust. 4 Rozporządzenia stanowiącym, iż „w zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów oraz granic i linii regulacyjnych, dopuszcza się stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych” czyli dopuszczającym łączenie różnych podstawowych przeznaczeń terenów, zaskarżona uchwała ustaliła czytelne i jednoite zasady dla poszczególnych terenów, nie pozostawiając miejsca na uznaniowość. W terenach Mn,U zabudowy mieszkaniowej, zabudowy usługowej lub jednocześnie obu rodzajów przeznaczenie terenu jest dopuszczalne na całym obszarach. Plan dopuszcza również kontynuację dotychczasowego zagospodarowania, z możliwością dalszego rozwoju gospodarstwa rolnego w terenie MN,U, w granicach nieruchomości, do której władający posiada tytuł.

Podnieść należy, że ta funkcja dopuszczana nie jest kolidująca z elementarnym przeznaczeniem terenu i dotyczy to całego obszaru, bez wydzielenia odrębnych obszarów.

Problem postawiony przez skarżącego rodzi przeciez pytanie, na które organ usiał sobie udzielić odpowiedzi na etapie przygotowania projektu. Czy, skoro w terenach „MN,U” dopuszcza się dla istniejących siedlisk zabudowy zagrodowej wyłącznie rozbudowę, to czy nie bardziej myłąym byłoby oznaczenie np.: „MN,U,RM”. Wówczas mógłby pojawić się zarzut, że Gmina wprowadziła w błąd potencjalnego nabywcę gruntu, który mógł zostać przekonany – na podstawie wyłącznie oznaczenia/symbolu literowego” o możliwości realizacji wszędzie nowych siedlisk rolniczych? Czy to również byłaby rozbieżność?

Najprościej rzecz ujmując, „rozbudowa istniejących siedlisk zabudowy zagrodowej, w tym obiektów do składowania w ramach przechowywania produktów i wyrobów przetwórstwa rolno-spożywczego” oraz „dopuszczenie gospodarstw agroturystycznych” nie są (docelowym) przeznaczeniem terenu, a jedynie ustaleniem sposobu zagospodarowania dla istniejącego (już)/dotychczasowego przeznaczenia. Dlatego nie ma o nich mowy ani w oznaczeniach „MN,U” na rysunku planu, ani w tekście § 4. pkt 2a i dalej w ustaleniach szczegółowych § 17 w zakresie przeznaczeń poszczególnych terenów „MN,U”.

Będąca przedmiotem oceny uchwała Nr XXV/148/2021 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 19 maja 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gronowo Elbląskie w miejscowości Karczowska Górne w pełni respektuje treść Rozporządzenia, również z zakresie § 8 ust. 2, w tym ustalenia § 4 ust. 1.

Zaskarżony mpzp w rozdziale 2. *Ustalenia ogólne dla całego obszaru objętego planem*, w §4 pkt 2 lit. c, oraz na zał. nr 1 do uchwały (rysunku planu – na podkładzie mapowym oraz w oznaczeniach) ustala jednoznacznie tereny oznaczone symbolem literowych MN,U – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, teren zabudowy usługowej z zakresu usług nieuczłiwych. Ustalenia mpzp w § 17 ust. 4, 5 i 6 pkt 2 lit. f tiret 4 dopuszczają rozbudowę

wylączenie dla istniejących siedlisk zabudowy zagrodowej, w tym obiektów do składowania w ramach przechowywania produktów i wyrobów przetwórstwa rolno – spożywczego.

Stanowisko zaprezentowane przez skarżącego Wojewodę i podtrzymane przez Sąd rodzic musi pytanie, czy skoro w terenach „MN,U” dopuszcza się dla istniejących siedlisk zabudowy zagrodowej wyłącznie rozbudowę, to czy nie bardziej mylącym byłoby oznaczenie np.: „MN,U,FM”. Wówczas mógłby pojawić się zarzut, że Gmina wprowadziła w błąd potencjalnego nabywcę gruntu, który mógł zostać przekonany – na podstawie wyłącznie oznaczenia/symbolu literowego” o możliwości realizacji wszędzie nowych siedlisk rolniczych?

Powołane rozporządzenie Ministra Infrastruktury w § 9 ust. 4. stanowi iż, „w zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów oraz granic i linii regulacyjnych, dopuszcza się stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych.”, czyli dopuszcza się łączenie różnych podstawowych przeznaczeń terenów. Mppz ustala czytelne i jednolite zasady dla poszczególnych terenów i nie ma w nim miejsca na uznaniowość. W terenach MN,U, zabudowy mieszkaniowej, zabudowy usługowej lub jednocześnie obu rodzajów, przeznaczenia terenu są dopuszczane na całych obszarach. Plan dopuszcza – w zgodzie z art. 35 upiżp – również kontynuację dotychczasowego zainwestowania, z możliwością dalszego rozwoju/rozrostu gospodarstwa rolnego w terenie MN,U, w granicach nieruchomości, do której władający posiada tytuł.

Gmina korzystając z przysługującego jej władztwa planistycznego w sposób właściwy, uzasadnia to tym, że:

- kontnuuje, ale i doprecyzowuje przeznaczenie ustalone w dotychczas obowiązującym mppz, w którym wymienione w skardze tereny MN,U, przeznaczają się pod tzw. „funkcję podstawową – tereny rolne, dla obszarów oznaczonych symbolem T-9”, zaś dopuszcza się „w obrębie istniejących zagród i ich otoczenia możliwość wprowadzenia działalności gospodarczej, funkcji mieszkalnych i turystycznych”.

W obecnie uchwalonym mppz Gmina Gronowo Elbląskie postanowiła jeszcze bardziej sprecyzować relacje wynikające z tądu przestrzennego (art. 2 PlanZagospU , który rozumie się poprzez takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Trudno byłoby bezkrytycznie pozbawić praw nabytych tereny istniejących siedlisk zabudowy zagrodowej, co do możliwości realizacji np. zabudowy mieszkaniowej, czy też usługowej w jej otoczeniu . Nadmienić należy, iż Rada Gminy Gronowo Elbląskie data temu świadomie wyraz m.in. we fragmencie uzasadnienia do uchwały [piąty akapit treści uzasadnienia] – cyt: „Istotnie ważnym celem jest również utrzymanie tożsamości wsi i więzi społecznych poprzez kontynuowanie zagospodarowania terenów i zaplanowanie odpowiednich funkcji dla utrzymania wybranych przez mieszkańców miejsc i rodzajów tej integracji. (...)” ,

- ustalone w zaskarżonej uchwale Nr XXV/148/2021 Rady Gminy Gronowo

Elbląskie przeznaczenie pod teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, teren zabudowy usługowej z zakresu usług nieuciążliwych, oznaczone symbolem literowym MN,U ustala warunki dla nowej zabudowy i czyni to jednoznaczne, w sposób nie mogący rodzić żadnych wątpliwości. W ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów MN,U sprecyzowano warunki dla dotychczasowego zagospodarowania, wyłączenie istniejących siedlisk rolniczych, poprzez możliwość rozbudowy oraz dopuszczenia agroturystyki.

Należy nadmienić, iż rozbudowa istniejących siedlisk zabudowy zagrodowej w terenach oznaczonych symbolem MN,U , w tym obiektów do składowania w ramach przechowywania produktów i wyrobów przetwórstwa rolno-spożywczego, a także dopuszczenie gospodarstw agroturystycznych odbywać się będzie może w granicach nieruchomości, do której tytuł posiada władający oraz na warunkach ustalonych w planie.

Skonstatować więc należy, że skoro , zgodnie z powszechnym i prawidłowym poglądem (vide: wyrok NSA z dnia 12.09.2017r.,II OSK 2137/16), że ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie, nie można mówić – w opisanym kontekście – o wystąpieniu sprzeczności między treścią planu a treścią graficzną

2. Odwołując się do postanowień art. 3 ust. 1 PlanZagospU Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał wadliwość regulacji zawartych w § 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; ust. 7 pkt 3 lit. c tiret 4, 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.

Obszar opracowania planu stanowiący część miejscowości Wikrowo w gminie Gronowo Elbląskie położony jest po wschodniej stronie Nogatu zwanej Żuławami Elbląskimi. Dominuje tu krajobraz kulturowy. Historyczne drogi wodne wykorzystywały zarówno naturalne cieki wodne jak i sztuczne kanały, które budowano w ramach tworzonego systemu polderowego i równocześnie następował rozwój komunikacji. System wrót sztorimowych i śluz chronił poldery, ale równocześnie umożliwiał transport wodny niewielkimi barkami. Dopuszczenie w przedmiotowym planie lokalizacji obiektów żuławskich, opartych na historycznych wzorach żuławskich, jako indywidualnych budowli, w zakresie regulacji zawartych w §17 ust 1-13, 21 pkt 3 lit. c uchwały, nie podlegają ustaleniom uchwały w § 9. dot. zasady kształtowania zabudowy. Jako dopuszczone na terenach objętych planem, elementy zagospodarowania terenów, będące budowlami hydrotechnicznymi lub wolno stojącymi urządzeniami technicznymi, wzmacniając wartości historyczne i krajobrazowe Żuław Elbląskich oraz nadają przestrzeniom cech nawiązujących do indywidualnych wartości tego regionu.

Ustalenia dotyczące ww. kwestii, zawarte w uchwale, podlegają uzgodnieniu Państwowego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków Oddz. w Elblągu. Celem było odtworzenie historycznych walorów krajobrazowych Żuław Elbląskich poprzez dopuszczenie możliwości realizacji indywidualnych budowli takich jak np. niektóre typy **wiatraków, śluzy i inne budowle hydrotechniczne**.

Przedmiotowe ustalenia planu występują indywidualnie, odnosząc się jedynie do walorów krajobrazowych, są bez wpływu na pozostałe zasady zagospodarowania terenu ustalone w planie.

Należy jednak stwierdzić, iż w przypadku skutecznego zakwestionowania tego zapisu, pozostaje on bez wpływu na plan w pozostałej części jako całości, który może funkcjonować bez tych ustaleń.

3. Sąd zakwestionował także regulację § 4 pkt 5; § 4 pkt 6; § 14 pkt 4 i § 14 pkt 8 uchwały, w których – zdaniem Sądu – w sposób ogólnikowy określono rodzaj obiektów infrastruktury technicznej i dopuszczono ich realizację bez konkretnego ustalenia ich lokalizacji oraz przebiegu czego konsekwencją ma być przekazanie kompetencji z zakresu władztwa planistycznego na przyszłość podmiotom zewnętrznym (inwestorom) na etapie realizacji inwestycji.

Część osadniczą miejscowości Wikrowo położonej wzdłuż drogi stanowią, w większości tereny gospodarstw rolnych w siedliskach różnej wielkości z bardziej lub mniej rozbudowanym zapleczem gospodarczym, mieszkalnictwo jednorodzinne adaptowane w siedliskach rolniczych i w części nowe tereny na wydzielonych działkach wzdłuż drogi..

Obszar objęty planem to tereny wiejskie, o zabudowie rozproszonej lub usytuowanej wzdłuż obecnej przebiegającej przez wieś. W oddaleniu od drogi na wyniesieniach terenów tzw. terpach występuje zabudowa zagrodowa.

Gmina Gronowo Elbląskie zaopatrywana jest w wodę z Centralnego Wodociągu Żuławskiego, natomiast poza wsią gminną nie jest skanalizowana. W miejscowości Wikrowo, tak jak i w pozostałych wsiach w gminie, ścieki sanitarne odprowadzane są do zbiorników bezodpływowych, a następnie wywożone wozami asenizacyjnymi do biologiczno–mechanicznej oczyszczalni ścieków z systemem oczyszczalni hydrobiologicznej w Gronowie Elbląskim.

Zaopatrzenie w energię elektryczną wsi odbywa się rozbudowanym układem sieci przesyłowych SN 15 kV oraz sieci niskiego napięcia poprzez stacje transformatorowe. Istniejący system zaspokaja obecnie zapotrzebowanie na energię elektryczną. Wieś w obszarze opracowania planu nie jest zgazyfikowana.

W planie oznaczono magistralę wodociągową o znaczeniu ponadlokalnym, która ma sformułowane ustalenia określające ich położenie na rysunku planu – załączniku nr 1 do uchwały - tzw. wodociąg obsługiwany przez "Centralny Wodociąg Żuławski", wraz z pasem technologicznym.

Poszczególne gestorki sieci nie są w stanie określić ostatecznych założeń dla realizacji konkretnych przebiegów nowych sieci zaopatrujących wieś, bez wcześniejszych analiz dotyczących możliwości inwestycyjnych występujących na obszarze. W zakresie odprowadzania ścieków komunalnych gmina broni się

przed formułowaniem martwych ustaleń, które mogłyby być dużym ryzykiem dla gminy. Z założenia gmina zdecydowała się na dopuszczenie tymczasowych rozwiązań dla odprowadzenia ścieków komunalnych, w oczekiwaniu na rzeczywiste zapotrzebowanie, dając sobie czas na realne kalkulacje finansowe i techniczne w zakresie parametrów technicznych sieci. Natomiast współpraca z Centralnym Wodociągiem Żuławskim, który prowadzi własną politykę inwestycyjną, polega na przedstawieniu przez gminę rzeczywistego i planowanego zapotrzebowania. Taka koncepcja może nastąpić tylko w przypadku przedstawienia zarządcy na podstawie już obowiązującego planu, możliwości inwestycyjnych, które uzasadnią potrzebę rozbudowy Centralnego Wodociągu Żuławskiego.

Zasady prowadzenia sieci oraz związanych z nimi m.in. obiektów i urządzeń infrastrukturalnych ma służyć wyłącznie obsłudze przeznaczenia terenu (np. możliwości doprowadzenia wodociągu do budynku mieszkalnego).

Natomiast sieci infrastruktury technicznej, zgodnie z ustaleniami planu, można będzie realizować w pasie drogi publicznej, czyli drodze dojazdowej 17.KDD, jako inwestycji celu publicznego.

Zasady uzbrojenia terenu zostały ustalone adekwatnie do istniejącej sytuacji i potrzeb związanych z tempem rozwoju osadnictwa w gminie. W związku z ograniczoną możliwością rozwoju osadniczego wsi, wynikającą z położenia w regionie Żuław Elbląskich, dopuszczenie infrastruktury na całym obszarze jest dobrym, niesprzecznym z przepisami odrębnymi, ustaleniem planu.

Wbrew stanowisku Sądu, należy podnieść, że w tym zakresie zaskarżony wyrok narusza postanowienia art. 15 ust. 2 pkt 1 i 10 PlanZagospU. Przepisy te przewidują obligatoryjne treści ustaleń planu miejscowego. Ani w p. 1, ani w punkcie 10 ustępu 2 art 15 PlanZagospU ustawodawca nie wprowadził jednak wymogu precyzyjnego ustalenia szczegółowego przebiegu sieci infrastruktury technicznej. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23.10.2014r. w sprawie I OSK 537/13 - „samo sformułowanie "zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (verba legis - art. 15 ust. 2 pkt 10 PlanZagospU), nakazuje przyjąć, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przybierają formę częściowo ogólną". Zgodnie zaś z przywołanym w tym wyroku stanowiskiem doktryny - nie zawsze w planach miejscowych wprost wskazuje się na umiejscowienie konkretnych inwestycji liniowych, a jedynie wspomina się o inwestycjach "o charakterze publicznym w zakresie infrastruktury przesyłowej" (G. Matusik w: G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, LexisNexis 2012, s. 719, uw. 56). Wprawdzie WSA nie przywołał przepisów, które miały zostać naruszone zakwestionowaną regulacją, jak i nie uzasadnił należyście przyjęcie stanowiska Wojewody zaprezentowanego w skardze, to należy stwierdzić, odwołując się do powołanego wyżej wyroku NSA jak i wyroku NSA z 7.6.2013r. I OSK 81/12, iż WSA błędnie przyjął, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 i 10 PlanZagospU treść planu zagospodarowania ma przesądzać o trasie przebiegu sieci infrastruktury technicznej, podczas gdy do precyzyjniejszych unormowań w planach miejscowych dochodzi z reguły, gdy sieci infrastruktury technicznej dotyczą urządzeń o wielkim oddziaływaniu na otoczenie, w tym wymagających pasów ochronnych bądź pasów technologicznych. Z takimi wymogami niewątpliwie nie mamy do czynienia w przedmiotowej uchwale.



4. Wydając zaskarżony wyrok WSA wskazał na wadliwość § 13 pkt 3 i pkt 4, powołując się na rzekomą ewidentną niezgodność z przepisem § 4 pkt 9 Rozporządzenia. Kwestionowany § 13 pkt 3 i pkt 4 dopuszcza na obszarze planu lokalizację dojazdów, ciągów pieszo-jezdnych, ścieżek rowerowych, ciągów pieszych, co – zdaniem Sądu faktycznie zmienia przeznaczenie tych terenów na drogowe, gdyż formułuje normy określające realizację dróg wewnętrznych, które powinny być wydzielone, przewidując dojazd do kilku czy kilkunastu lub więcej działek.

Wyznaczone liniami rozgraniczającymi w planie, zgodnie z Rozporządzeniem tereny układu dróg publicznych i dróg wewnętrznych mają swój ściśle określony przebieg. W większości jest to kontynuacja istniejącego układu drogowego istotnego dla obsługi całego obszaru planu.

W §13 uchwały planu ustalono zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji oraz obsługi obszaru planu tymi systemami dla komunikacji drogowej, kształtowanej w oparciu o następującą klasyfikację:

- **KDD** - teren drogi publicznej dojazdowej;
- **KDW** - teren drogi wewnętrznej.

**Natomiast dopuszczenie na obszarze planu lokalizacji dojazdów, ciągów pieszo-jezdnych, ścieżek rowerowych, ciągów pieszych, nie dotyczy żadnej z wymienionych w Rozporządzeniu kategorii dróg.** Są to odrębne ustalenia, dające możliwość indywidualnym inwestorem, na terenach przeznaczonych w planie dla określonej funkcji, np.: mieszkaniowej, usługowej, produkcyjnej, wyznaczenia indywidualnych zasad dotyczących dojścia czy dojazdu, niezbędnych przy planowaniu zagospodarowania na własnym terenie. Ustalenia te stanowią dopełnienie ustaleń w zakresie elementów zagospodarowania planowanego układu drogowego lub dojazdu zabezpieczającego dostęp do drogi publicznej lub drogi wewnętrznej dla nowo wydzielonych działek budowlanych. **Zasady** zagospodarowania tych terenów i ich parametry, zostały ściśle ustalone w planie w §13 pkt 3) i 4)

Ponadto, zasady dojazdów do odległych gospodarstw rolnych, ustalono za pośrednictwem dróg śródpolnych, przebiegających w gruntach rolnych i leśnych, niezaliczonych do żadnej z kategorii dróg publicznych i wewnętrznych, pozostających gruntami rolnymi lub leśnymi, zgodnie z wyjaśnieniem pojęć użytych w planie zawartym § 3 pkt 1) uchwały.

Dodać należy, że zakwestionowane postanowienia nie odnoszą się do pojęć zdefiniowanych w art. 8 Ustawy o drogach publicznych z 21.03.1985r. (t.j. Dz.U. z 2021r. poz. 1376) jako drogi wewnętrzne. Odwołując się do wyroku NSA z dnia 6 kwietnia 2018r. , II OSK 1494/17 należy podnieść, że pojęcie ciągu pieszo-jezdnego nie zostało zdefiniowane w ustawie o drogach publicznych.

Pojęcie to pojawia się w § 14 ust 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12.04.2002r. W sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Nie może więc być mowy o zarzucanej zmianie przeznaczenia tych terenów na drogowe

5. WSA stwierdził, że przepis § 11 pkt 1 spornej uchwały pozostaje w sprzeczności z art. 15 ust. 2 pkt 8 PlanZagospU, bowiem zgodnie z tym przepisem – zdaniem Sądu - właśnie w planie miejscowym określa się

obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym.

W § 11 pkt 1 uchwały rzeczywiście ustalono, że nie wyznacza się „granic obszarów wymagających przeprowadzenia procedury scalania i podziału nieruchomości”.

Nie oznacza to jednak, że obowiązek wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 8 PlanZagospU został pominięty, a jedynie tylko to, że w trakcie procesu planistycznego stwierdzono, że istniejące zainwestowanie (istniejąca zabudowa, istniejące podziały geodezyjne) nie będą wymagały przeprowadzania procedury wynikającej z art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stanowisko to oparte jest na interpretacji powołanego przepisu, popartej orzecznictwem sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego a także stanowiskiem doktryny.

I tak w wyroku II OSK/11 z dnia 13.01.2012r. Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził zasadność zarzutu skargi kasacyjnej co do tego, że nie można usunąć kwestionowanej uchwały wobec braku określenia w planie zasad scalania i podziału nieruchomości. Unormowania planu w takim zakresie zamieszcza się bowiem tylko w razie zaistnienia w tej mierze potrzeb. Szczegółowo do tego obowiązku odniósł się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku II SA/Gd 25/15 (utrzymanym w mocy wyrokiem II OSK 217/16 Naczelnego Sądu Administracyjnego), gdzie stwierdzono - (...) Przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych tym planem. W doktrynie przyjmuje się, że zarówno z wykładni art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., jak i z przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie wynika, że ustalenie w planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych tym planem jest obligatoryjne i w ogóle nie ma możliwości odstąpienia od nałożonego w tym przepisie obowiązku, bądź jest obligatoryjne tylko w przypadku wyznaczenia obszarów wymagających przeprowadzania tej procedury zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. Za słusznością tego poglądu przemawiają bowiem argumenty natury systemowej i celowościowej, a także pragmatycznej (por. A. Plucinska-Filipowicz, A. Kosicki [w:] op.cit., s. 178). W orzecznictwie utrwalone zostało stanowisko, że obowiązek zawarcia w planie miejscowym określonych w nim zagadnień, w tym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, nie jest bezwzględny w tym sensie, że rada gminy może pominąć określenie ustaleń skatalogowanych w ww. przepisie, że względu na stan faktyczny obszaru objętego planem. Oznacza to, że unormowania planu w ww. zakresie zamieszcza się tylko w razie zaistnienia w tej mierze potrzeb, gdyż zbędne jest zamieszczanie zapisów dotyczących ograniczeń, które na danym terenie nie są wymagane, lub tym bardziej, w ogóle nie są potrzebne (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 625/11; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2199/2011 (...)).

Przy ocenie, czy taka potrzeba oraz konieczność w określonym przypadku zachodzą, należy brać pod uwagę charakterystykę terenu, funkcję i sposób zagospodarowania terenu i charakter zabudowy. Jeżeli zatem stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia w miejscowym

planie zagospodarowania przestrzennego ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2, ich brak nie może stanowić o jego niezgodności z prawem. Skoro ze względu na urbanistycznych i wymogów zachowania ładu przestrzennego nie przewidziano w planie obszarów wymagających scaleń i podziałów to określenie szczegółowych warunków scaleń i podziałów było zbędne.

Rezygnacja z określenia obszarów podlegających scalaniu i podziałom nie powoduje więc naruszenia zasad sporządzania planu.

6. Zaskarżony wyrok WSA stwierdził też niedochowanie wymaganiej procedury wynikającej z postanowień art. 7 ust 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995r. O ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2021r. poz. 1326) przez brak stosownej zgody ministra na przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Tymczasem taka zgoda właściwego organu administracyjnego w formie decyzji administracyjnej została już udzielona wcześniej, na etapie uchwalania stariego mpzp (Uchwała Nr XXIII/200/01 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 24 sierpnia 2001 roku), uchylanego przedmiotową zaskarżoną uchwałą. Opierając się na stanowisku zaprezentowanym m.in. w uchwale NSA z 29 listopada 2010r. sygn.akt II OPS 1/10 i wyroku NSA z 24 listopada 1999r., sygn.akt II SA 995/99, że raz udzielona zgoda obowiązuje, chyba że została w prawem przewidzianym trybie uchylona, zmieniona lub stwierdzono jej nieważność, uznano że nie jest dopuszczalne domaganie się wydania kolejnej decyzji w sprawie zgody na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cel nieleśny, gdy taka decyzja została już wydana i obowiązuje, gdyż prowadziłoby to do sytuacji opisanej w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a., czyli nieważności decyzji z tego powodu, że decyzja dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną.

7. Wbrew wymogom wynikającym z art. 15 ust. 1 PlanZagospU, nie podano również daty podjęcia przez Radę Gminy uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych i nie odniesiono się do wyników analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1 PlanZagospU.

Gmina nie posiada uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych. W związku z tym w uzasadnieniu uchwały w sprawie uchwalenia mpzp nie przywołano odpowiedniej uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, jak również nie odniesiono się do wyników analiz.

Uzasadnienie do uchwały stwierdza jednak, że „rozwiązania przedmiotowego planu są zgodne z ustaleniami – uchwalonego w trakcie procedury planistycznej – „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gronowo Elbląskie” Uchwała Nr XXX/269/2017 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 29 listopada 2017 r.”, a także to, że „celem przedmiotowego planu jest m.in.: dostosowanie do obecnych wymogów ustaleń planistycznych, polegających na realizacji polityki przestrzennej wyrażonej w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Gronowo Elbląskie, a przede wszystkim na aktualizacji planowanej struktury funkcjonalnej w planie miejscowym, polegającej na (...)”.

Mozna zatem powiedzieć, że uzasadnienie do uchwały w maksymalnym zakresie wypełnia celowość oceny aktualizacji studium i planu miejscowego (art. 32 ust.1 PlanZagospU). Co więcej, uzasadnienie wręcz wypełnia w całej rozciągłości wymogi zawarte w art. 32. ust. 3 PlanZagospU stwierdzając, że: „3. Przy podejmowaniu uchwały, o której mowa w ust. 2, rada gminy bierze pod uwagę w szczególności zgodność studium albo planu miejscowego z wymogami wynikającymi z przepisów art. 10 ust. 1 i 2, art. 15 oraz art. 16 ust. 1.”

Niezależnie jednak od ostatecznej oceny przedmiotowej okoliczności, mamy ewentualnie do czynienia jedynie z uchybieniem a nie z istotnym naruszeniem mogącym skutkować stwierdzeniem nieważności.

8. Zaskarżony wyrok zapadł z naruszeniem prawa procesowego, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 147 § 1 PostAdmU w zw. z art. 28 ust. 1 PlanZagospU.

Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził nieważności zaskarżonej uchwały w całości, chociaż zarówno ze skargi Wojewody , jak i z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, że ewentualne uchybienia dotyczą jedynie części jej postanowień, a tym samym najwyższej w tej części powinna zostać stwierdzona nieważność zaskarżonej uchwały.

Odwotując się do wyroku NSA z dnia 20.07.2021r. II OSK 2961/18 podnieść należy więc, co następuje. Po pierwsze, możliwość częściowego stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego wynika wprost z art. 147 § 1 PostAdmInU w zw. z art. 28 ust. 1 PlanZagospU. Oznacza to, że sąd administracyjny dokonując w tym zakresie stosownej oceny powinien ją uzasadnić, z jakich względów stwierdza nieważność uchwały w całości lub w części. Po drugie, taką ocenę powinien odnieść do ustaleń stanu faktycznego sprawy, ponieważ przykładowo kwestionowana legalność procedury planistycznej może dotyczyć tylko określonej części planu miejscowego, tak jak w tej sprawie terenów o szczególnym zagrożeniu powodzią, przy czym tereny te nie pokrywają całości terenu objętego zaskarżoną uchwałą, lecz dotyczą tylko niektórych terenów. Po trzecie, na tle omawianego zagadnienia prawnego można też postłużyć się argumentem natury aksjologicznej. Nie można bowiem przy ocenie pominąć wkładu intelektualnego i finansowego jaki towarzyszy powstawaniu planu miejscowego, tak aby go zupełnie zniweczyć, co przecież może mieć znaczenie dla rozwoju tej części terenów objętych zaskarżoną uchwałą, co do których nie można doszukać się istotnego naruszenia procedury planistycznej. Taki kierunek wykładni jest zaś zgodny z ww. przepisami, w których sam ustawodawca przewidział możliwość także częściowego stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Do stwierdzenia nieważności planu miejscowego w całości nie wystarczy zatem samo powołanie się przez sąd administracyjny na stwierdzone istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i jednozdaniowe napomknięcie, że stwierdzenie nieważności uchwały następuje w całości.

Sąd I instancji stwierdził jedynie, że „organ planistyczny zawarł zaś we wskazanym zakresie sprzeczne ustalenia w części tekstowej i graficznej planu, co jest istotnym naruszeniem i już samo to naruszenie powoduje konieczność stwierdzenia nieważności całego aktu planistycznego”. Nie rozstrzygając w tym momencie kwestii, czy faktycznie mamy do czynienia z rzeczywiście sprzecznością czy stwierdzenie to oparte jest na błędzie, co próbowano wykazać powyżej, to jednak sam Sąd mówi o sprzeczności „we wskazanym zakresie”. Uzasadnione jest więc oczekiwanie, aby Sąd wykazał i należyście uzasadnił, z jakich względów zachodzą podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały w całości bądź w części.

W załączeniu :

1. pełnomocnictwo
2. odpis skargi

  
Terzy Sierżakowski  
ADWOKAT