



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 maja 2023 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Robert Sawuła
Sędziowie sędzia NSA Andrzej Jurkiewicz
sędzia del. WSA Grzegorz Rzęsa (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 16 maja 2023 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Gminy Gronowo Elbląskie
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie
z dnia 18 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/OI 827/21
w sprawie ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
na uchwałę Rady Gminy Gronowo Elbląskie
z dnia 19 maja 2021 r. nr XXV/148/2021
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
gminy Gronowo Elbląskie w miejscowości Wikrowo

1. uchyła zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie;
2. zasądza od Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na rzecz Gminy Gronowo Elbląskie kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Nie oryginał własny podpis
Za zgodność z oryginałem

Aneta Nys
Instruktor sądowy

UZASADNIENIE

1. Wyrokiem z 18 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/OI 827/21, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie (dalej: „WSA w Olsztynie”), po rozpoznaniu sprawy ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego (dalej: „skarżący”, „Wojewoda”) na uchwałę Rady Gminy Gronowo Elbląskie (dalej: „Rada Gminy”) z dnia 19 maja 2021 r. nr XXV/148/2021 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Gronowo Elbląskie w miejscowości Wilkowo (dalej: „Uchwała”, Plan Miejscowy”), stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.

2. Wyrok ten został wydany w następującym stanie sprawy.

2.1. Wojewoda Warmińsko-Mazurski w dniu 16 września 2021 r. złożył skargę na Uchwałę, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości. Wojewoda wskazał w szczególności, że Plan Miejscowy jest niespójny w zakresie określonego przeznaczenia dla terenów MN, U, ponieważ część tekstowa i część graficzna przewidują dla nich rozbieżne przeznaczenie. W Planie Rada rozstrzygnęła też, że w granicach terenów MN, U dopuszcza się rozbudowę istniejących siedlisk zabudowy zagrodowej, podobnie jak dopuszcza się umiejscowienie gospodarstw agroturystycznych. Dokonano tego jednak bez wydzielenia odrębnych obszarów liniami rozgraniczającymi – art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293 z późn. zm., dalej: „u.p.z.p.”) oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2002 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587, dalej: „Rozporządzenie”). Wojewoda podkreślił, że pojęcia „zabudowa mieszkaniowa” i „zabudowa zagrodowa” nie są równoważne. Nastąpiło więc niedopuszczalne „przenieszczenie” różnych funkcji na tym terenie i nierozgraniczenie terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach. Powyższy wywód rzutuje też na legalność § 4 pkt 4 Planu. Wojewoda zakwestionował także regulacje Uchwały, dotyczące dopuszczenia lokalizacji obiektów opartych na historycznych wzorach żuławskich jako indywidualnych budowli, których parametry nie muszą być zgodne z parametrami kształtowania zabudowy, ustalonymi dla terenu. Organ podkreślił, że władztwo planistyczne oznacza, że rada gminy może określać zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu i nie można tych uprawnień cedować na

inny organ. Zdaniem Wojewody, niezgodne z prawem są również postanowienia Planu Miejsowego, określające w sposób bardzo ogólny rodzaj obiektów infrastruktury technicznej i dopuszczające ich realizację, które nie wskazują ich lokalizacji lub kierunkowego przebiegu (układu). Rozstrzygnięcie tych kwestii przesunięto na etap realizacji inwestycji i pozostawiono *de facto* decyzji inwestorów. Dopuszczenie wszelkich obiektów infrastruktury technicznej może w skrajnej sytuacji doprowadzić do zmiany przeznaczenia terenu. Zdaniem Wojewody, w Uchwale znalazły się także wadliwe postanowienia, faktycznie zmieniające przeznaczenie terenów, określonych jako tereny drogowe, gdyż formują normy określające realizację dróg wewnętrznych, które powinny być wydzielone, przewidując dojazd do kilku, czy kilkunastu i więcej działek. Z przepisów Planu Miejsowego wynika wprost, że na każdym terenie można realizować drogi wewnętrzne w sposób zgodny z przepisami szczególnymi i zasadami współżycia społecznego, co jest działaniem wbrew przepisom Rozporządzenia. Wojewoda podniósł też, że brak zawarcia w Uchwale zasad scalania i podziału nieruchomości prowadzi do sprzecznego z ustawą o gospodarce nieruchomościami ograniczenia właścicieli i użytkowników wieczystych w zakresie uprawnienia do wystąpienia z żądaniem scalenia lub podziału nieruchomości na terenie objętym planem. Powyższa regulacja jest zatem, w ocenie Wojewody, sprzeczna z postanowieniami art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. Ponadto, zdaniem Wojewody, w przedmiotowej sprawie Wójt Gminy Gronowo Elbląskie powinien wystąpić do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze, ponieważ nie występowały warunki łącznie zwalniające z jej uzyskania. W dokumentacji planistycznej nie ma stosownej zgody. Wojewoda podkreślił też, że w Uchwale, wbrew dyspozycji art. 15 ust. 1 u.p.z.p., nie podano daty podjęcia przez Radę Gminy stosownej uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych i nie odniesiono się do wyników analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.p.z.p. Zdaniem Wojewody, niepodjęcie uchwały przez Radę Gminy w tym zakresie oznacza, że organ stanowiący nie wypełnił woli ustawodawcy co do powinności stałego monitorowania i aktualizacji procesów planistycznych w gminie, czym również rażąco naruszył ww. przepis u.p.z.p.

2.2. W odpowiedzi na skargę, Gmina Gronowo Elbląskie (dalej: „Gmina”) wniosła o jej oddalenie jako niezasadnionej i odniosła się do poszczególnych zarzutów skargi.

2.3. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, uznając za zasadną wniesioną skargę, stwierdził nieważność Uchwały. Sąd wojewódzki podzielił zarzuty skargi, dotyczące niespójności tekstu Planu Miejscowego z jego częścią graficzną poprzez dopuszczenie we wskazanych w skardze postanowieniach Planu Miejscowego rozbudowy istniejących siedlisk zabudowy zagrodowej oraz gospodarstw agroturystycznych. Część graficzna Planu Miejscowego nie zawiera siedlisk zabudowy zagrodowej, ani gospodarstw agroturystycznych, zawiera zaś tereny m.in. MN, U. WSA w Olsztynie wskazał, że część graficzna planu musi być zgodna z częścią tekstową i ma moc wiążącą, a wobec tego nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem. W ocenie Sądu, w Uchwale takie rozbieżności występują, bowiem rysunkiem Planu Miejscowego nie są objęte tereny zabudowy zagrodowej, ani tereny agroturystyki. Znajdują się tam wyłącznie tereny MN, U – jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, teren zabudowy usługowej z zakresu usług nieuciążliwych oraz pozostałe tereny – UK/MN, R, RM, RU, R, UK, UO, US, U, ZL, KOD, KDW. Rada Gminy rozszerzyła w części tekstowej funkcję terenu elementarnego o rozbudowę istniejących siedlisk zabudowy zagrodowej, a przeznaczenie danego terenu pod określony rodzaj zabudowy powinno być jasno sprecyzowane, w tym poprzez odpowiednie oznaczenie kolorystyczne i literowe. Sąd wojewódzki podzielił również stanowisko skarżącego, dotyczące zakwestionowania postanowień Uchwały o dopuszczeniu lokalizacji obiektów opartych na historycznych wzorach żuławskich jako indywidualnych budowli, których parametry nie muszą być zgodne z parametrami kształtowania zabudowy ustalonymi dla terenu. Takie zapisy, zdaniem Sądu, nie stanowią kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy. Postanowienia te są niejasne i nieprecyzyjne, nie wskazują jednoznacznie warunków czy właściwych podmiotów, co może oznaczać cedowanie uprawnień na inne podmioty. Użycie w postanowieniach określenia: „dopuszcza się lokalizację obiektów” są normami otwartymi, pozwalającymi jakimkolwiek podmiotom na indywidualne uzgadnianie odstępstw od uchwalonego planu. WSA w Olsztynie podniósł też, że Plan Miejscowy określa w sposób ogólny rodzaj obiektów infrastruktury technicznej, wskazując szczegółowo wyłącznie „Centralny Wodociąg Żuławski”, którego orientacyjną lokalizację wyznaczono na rysunku Planu Miejscowego. W Planie Miejscowym nie wskazano lokalizacji, ani przebiegu pozostałych, potencjalnych urządzeń infrastruktury technicznej. Rozstrzygnięcie tych kwestii, na co wskazał

organ nadzoru, przesunięto na etap realizacji inwestycji i pozostawiono *de facto* decyzji inwestorów, co Sąd uznał za niedopuszczalne. To organ planistyczny jest odpowiedzialny i ma kompetencje ustawowe do określenia i umiejscowienia obiektów, np. infrastruktury technicznej, czy też sieci elektroenergetycznych oraz zadań z zakresu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Powyższe postanowienia nie wypełniają zatem, w ocenie WSA w Olsztynie, dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Za niezgodne z prawem Sąd wojewódzki uznał także postanowienia Uchwały, dopuszczające na obszarze planu lokalizację dojazdów, ciągów pieszo-jezdnych, ścieżek rowerowych, ciągów pieszych i faktycznie zmieniających przeznaczenie tych terenów na drogowe, ponieważ formułują normy określające realizację dróg wewnętrznych, które powinny być wydzielone, przewidując dojazd do kilku, czy kilkunastu i więcej działek. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego scalania i podziału nieruchomości WSA w Olsztynie wskazał, że każdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi być dostosowany do faktycznie występujących uwarunkowań na terenie nim objętym. Należy zatem w pierwszej kolejności ocenić, czy stan faktyczny daje podstawy do określenia obligatoryjnych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Podkreślić bowiem trzeba, że przepis art. 15 ust. 1 u.p.z.p. określa zagadnienia obligatoryjnie zamieszczane w planie miejscowym, do których należy określenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym – art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. Dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały Sąd I instancji miał jednak na uwadze, że nawet obowiązek uwzględnienia w planie miejscowym elementów obligatoryjnych nie jest bezwzględny, ale uzależniony od faktycznie istniejących uwarunkowań na terenie objętym planem. Organ wskazał co prawda, że w trakcie procesu planistycznego stwierdzono, że istniejące zainwestowanie nie będzie wymagało przeprowadzenia procedury wnioskującej z art. 102 i art. 103 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r., poz. 1899; dalej: „u.g.n.”), ale w przepisach tych ustanowiono regułę, według której podstawą postępowania scaleniowego jest stosowny zapis miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a uchwały wszczynające takie postępowanie muszą znajdować oparcie w treści miejscowych planów obowiązujących w dacie ich podejmowania. Treść planów wyznacza bowiem zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego. Uprawnienie do zgłaszania

wniosku o dokonanie scalania i podziału ustawodawca przekazał wprost w ustawie o gospodarce nieruchomościami określonej grupie właścicieli na terenie objętym uchwałą o planie. Tym samym, plan nie może tego właścicielom uniemożliwić. Powyższe rozważania pozostają jednak, zdaniem WSA w Olsztynie, bez znaczenia w przedmiotowej sprawie, bowiem wystąpiły w niej inne przesłanki, uzasadniające stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały. Odnosząc się do zarzutu skargi, dotyczącego braku zgody na zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, WSA w Olsztynie wskazał na argumentację organu, który stwierdził, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego z dnia 24 sierpnia 2001 r. już wcześniej dopuścił funkcje inne, niż rolnicze w terenach oznaczonych symbolem T-9, w § 55 ust. 3 pkt 4, gdzie dopuszczono "w obrębie istniejących zagród i ich otoczenia możliwość wprowadzenia działalności gospodarczej, funkcji mieszkalnych i turystycznych". Powyższe nie wynika jednak z akt postępowania. Zdaniem WSA w Olsztynie, biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzić należy, że w sprawie doszło do istotnego, wskazanego wyżej, naruszenia zasad sporządzania planu - art. 28 u.p.z.p. Końcowo sąd wojewódzki wskazał, że wymóg przedstawienia przez organ wykonawczy gminy w uzasadnieniu do projektu planu zgodności proponowanego zagospodarowania przestrzennego danego terenu z wynikami analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i podania daty uchwały rady gminy w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, o której mowa w art. 32 ust. 2 u.p.z.p., a więc i obowiązek podjęcia przez radę gminy ww. uchwały, aktualizuje się wówczas gdy taka analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym została przeprowadzona przez organ na zasadzie art. 32 ust. 1 u.p.z.p. Z kolei obowiązek przeprowadzenia analizy aktualizuje się przynajmniej raz w czasie kadencji rady. Wbrew wymogom wynikającym z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie podano daty podjęcia przez Radę Gminy uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych.

3.1. Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyła Gmina, zaskarżając go w całości, zarzucając mu:

- 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 u.p.z.p. i § 4 pkt 1, § 7 pkt 7 i § 8 ust 2 Rozporządzenia poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, co doprowadziło do ustalenia, że „organ planistyczny zawarł zaś we wskazanym zakresie

spzeczne 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 u.p.z.p. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, co doprowadziło do niezasadnionych 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 u.p.z.p. przez niezasadnione 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) błędą wykładnię art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., 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 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1326; dalej: „ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych” lub „u.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 że stosowna decyzja została udzielona wcześniej, na etapie uchwalania starego planu miejscowego (Uchwała Nr XXIII/200/01 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 24 sierpnia 2001 r.), uchylanego przedmiotową zaskarżoną uchwałą, a więc niemożliwe jest wydanie nowej decyzji dotyczącej sprawy już poprzednio rozstrzygniętą inną decyzją ostateczną;

7) 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 powyżej, 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 wynik sprawy tj. art. 147 § 1 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 WSA 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.

Na podstawie przywołanych zarzutów, skarżąca kasacyjnie wniosła o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i oddalenie skargi Wojewody, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia WSA w Olsztynie i przekazanie sprawy temu sądowi do ponownego rozpoznania, a ponadto zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej dodatkowo odniesiono się również do kwestii naruszenia art. 32 ust. 1 u.p.z.p. Wyjaśniono, że Gmina Gronowo Elbląskie nie posiada uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych. W związku z tym w uzasadnieniu Uchwały nie przywołano odpowiedniej uchwały w sprawie aktualności.

3.2. W piśmie z 27 marca 2023 r. Wojewoda wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej, podtrzymując dotychczasowe stanowisko.

4. Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

4.1. Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie.

4.2. W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania (art. 183 § 1 p.p.s.a.). W rozpatrywanej sprawie nie występują, wskazane w art. 183 § 2 p.p.s.a., przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego.

4.3. Przed odniesieniem się do poszczególnych zarzutów skargi kasacyjnej należy poczynić cztery uwagi natury ogólnej, które mają istotne znaczenie z punktu

widzenia kontroli sądowoadministracyjnej planów miejscowych, zwłaszcza w związku ze skargą organu administracji rządowej sprawującego nadzór nad samorządem terytorialnym. Po pierwsze, 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 (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.). Realizacja tego uprawnienia gminy, określanego powszechnie jako władztwo planistyczne, podlega ochronie sądowej w kontekście zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór wojewody nad wykonywaniem przez gminę władztwa planistycznego ograniczony jest do kryterium legalności (art. 171 ust. 1 Konstytucji RP). Mając na uwadze przywołaną wyżej konstytucyjną zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, sprawującego we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność część władzy publicznej w zakresie planowania przestrzennego (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP), ingerencja organu nadzoru lub sądu administracyjnego (art. 184 Konstytucji RP) w treść planów miejscowych powinna być ograniczona do przypadków naruszeń prawa mających odpowiedni ciężar gatunkowy. Zasadę tę, na poziomie ustawowym, wyrażono m.in. w art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.; dalej: „u.s.g.”), gdzie, dla stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy, wprowadzono wyrmóg ustalenia istotnego naruszenia prawa. Wyrmóg istotności naruszenia prawa wynika również z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, za istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 u.s.g. oraz art. 28 ust. 1 u.p.z.p. należy uznać uchylenie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP). W szczególności, stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała rady gminy pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika wprost z treści tego przepisu (por. np. wyrok NSA z 12 września 2017 r., sygn. akt II OSK 2884/16, CBOSA). Po drugie, akty prawa miejscowego korzystają z domniemania zgodności z prawem, podobnie jak pozostałe źródła powszechnie obowiązującego prawa wskazane w art. 87 Konstytucji RP. W tym kontekście, w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, nie można przyjmować zasady, że wszelkie wątpliwości co do legalności aktu prawa miejscowego należy rozstrzygać na rzecz nieważności tego aktu prawnego. Wręcz

przeciwie, w pierwszej kolejności należy poszukiwać w drodze wykładni takiego znaczenia zaskarżonego planu miejscowego, które może być uznane za zgodne z prawem (por. np. wyrok NSA z 1 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2345/14, CBOŚA). Mówiąc przy tym o wykładni aktu prawa miejscowego należy mieć na uwadze wszelkie, powszechnie akceptowane w demokratycznych porządkach prawnych, metody wykładni (m.in. językowej, systemowej, funkcjonalnej) oraz wnioskowania prawnicze. W realiach niniejszej sprawy należy jeszcze dodać, że dokonując wykładni planu miejscowego, nie można ograniczać się do literalnego odczytania danej jednostki redakcyjnej, a tym bardziej fragmentu tej jednostki, w oderwaniu od innych postanowień tego aktu prawnego, a także pozostałych norm prawnych relevantnych z punktu widzenia danej problematyki (por. np. wyrok NSA z 2 lutego 2023 r. sygn. akt II OSK 2789/21, CBOŚA). Po trzecie, dokonując oceny, czy w danym przypadku rzeczywiście zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie planu miejscowego, nie można abstrahować od konstytucyjnych zasad dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP), proporcjonalności oraz zaufania do działań organów władzy publicznej (art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Z punktu widzenia zasady dobra wspólnego nie można tracić z pola widzenia tego, że uchwalenie każdego planu miejscowego związane jest z wydatkowaniem znacznych środków publicznych oraz zaangażowaniem licznych osób i instytucji. Ponadto, należy mieć na uwadze, że obowiązujące na danym terenie planu miejscowego jest stanem pożądanym z punktu widzenia zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Innymi słowy, z punktu widzenia realizacji wymogów ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju (art. 1 ust. 1 *in fine* u.p.z.p. w zw. z art. 5 Konstytucji RP), zasadą powinno być określanie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu w oparciu o plan miejscowy, a wyjątkiem w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy. W tym kontekście nie można również pomijać zagadnienia ochrony praw słuźsznie (w dobrej wierze) nabytych przez właścicieli nieruchomości, którzy w oparciu o kwestionowany przez organ nadzoru plan miejscowy uzyskali ostateczne decyzje administracyjne oraz rozpoczęli lub zrealizowali określone inwestycje. Są to dodatkowe argumenty natury systemowej i funkcjonalnej, które przemawiają za tym, aby przypadki, w których dochodzi do stwierdzenia nieważności planu miejscowego, ograniczyć do sytuacji, w których plan ten pozostaje w wyraźnej, jednoznacznej sprzeczności z określonymi przepisami prawa, a powstające

wątpliwości interpretacyjne nie mogą zostać rozstrzygnięte w drodze wykładni pozwalającej zachować sporny plan miejscowy w obrocie prawnym. W każdym przypadku musi przy tym chodzić o naruszenia prawa na tyle poważne, że nie budzi wątpliwości, iż naruszenia te, w realiach danej sprawy, prowadzą do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP). Po czwarte, w świetle zasady proporcjonalności, regułą powinno być stwierdzenie nieważności planu miejscowego w tej tylko części, która obejmuje wadliwe, niezgodne z prawem postanowienia tego aktu prawa miejscowego. Stwierdzenie nieważności planu miejscowego w całości jest uzasadnione w szczególności wówczas, gdy wyeliminowanie tylko wadliwych postanowień planu sprawi, że akt ten pozbawiony będzie obligatoryjnych elementów lub będzie aktem dysfunkcyjnym, który nie będzie mógł pełnić swojej podstawowej funkcji. Konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonego planu miejscowego w całości winna być przekonująco wyjaśniona w skardze, a następnie w wyroku sądu administracyjnego.

4.4. Zasadne okazały się zarzuty skargi kasacyjnej dotyczące stwierdzenia przez WSA w Olsztynie, że organ planistyczny zawarł sprzeczne ustalenia w części tekstowej i graficznej planu (punkt 1 *petitum* skargi kasacyjnej – zarzut 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 Rozporządzenia). Istota sporu – w kontekście przywołanego zarzutu skargi kasacyjnej – dotyczy tego, że na terenach oznaczonych na rysunku planu jako MN,U - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, teren zabudowy usługowej z zakresu usług nieuciążliwych, w części tekstowej dopuszczono rozbudowę istniejących siedlisk zabudowy zagrodowej, w tym obiektów do składowania w ramach przechowywania produktów i wyrobów przetwórstwa rolno - spożywczego oraz dopuszczono gospodarstwa agroturystyczne. Zdaniem WSA w Olsztynie, doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 7 Rozporządzenia, albowiem część graficzna Planu Miejsowego nie zawiera siedlisk zabudowy zagrodowej, ani gospodarstw agroturystycznych, a nadto obszarów tych nie wydzielono liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania (s. 11 -12 uzasadnienia zaskarżonego wyroku). Odnosząc się do tej kwestii należy, po pierwsze, odróżnić przeznaczenie mieszane oraz przeznaczenie dopuszczalne danych terenów w planie miejscowym. Przeznaczenie mieszane oznacza, że dany może być wykorzystany na co najmniej

dwa cele (ma dwie funkcje), które są względem siebie, co do zasady, równoważne (aczkolwiek możliwe jest również określenie w części tekstowej planu proporcji co do tych funkcji). W takim przypadku część graficzna planu powinna, z reguły, oddawać mieszane przeznaczenie terenu dla zachowania, niekwestionowanego również przez Gminę, wymogu niesprzeczności części tekstowej i graficznej planu miejscowego. Funkcje mieszane powinny być przy tym tego rodzaju, że ich współwystępowanie na danym terenie jest zgodne z wymogami ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju (art. 1 ust. 1 *in fine* u.p.z.p.). Innymi słowy, funkcje mieszane nie powinny się wykluczać (por. np. wyrok NSA z 9 listopada 2021 r., sygn. akt II OSK 1693/21, CBOSA). Warto dodać, że o przeznaczeniu mieszanym jest mowa m. in. w § 9 ust. 4 Rozporządzenia. W realiach niniejszej sprawy przykładem takiego mieszanego przeznaczenia terenów w planie miejscowym jest właśnie m. in. oznaczenie terenów „MN,U”. Należy dodać, że tereny zabudowy mieszkaniowej oraz tereny usług nieuciążliwych z reguły mogą ze sobą współegzystować (por. np. wyrok NSA z 9 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 420/17, CBOSA). Jeżeli zaś chodzi o przeznaczenie dopuszczalne danego terenu, to chodzi tu o przeznaczenie, które może współwystępować z funkcją podstawową terenu jako jej uzupełnienie, a nie funkcja równoważna. Warto dodać, że o funkcji uzupełniającej jest również mowa m. in. w przywołanym wyżej w § 9 ust. 4 Rozporządzenia. Z uwagi na uzupełniający i wyjątkowy, względem funkcji wiodącej, charakter przeznaczenia dopuszczalnego, nie ma, z reguły, konieczności, dla zachowania wymogu niesprzeczności części tekstowej i graficznej planu, ujmowania funkcji dopuszczalnej również w części graficznej. Pamiętać przy tym należy, że obie części planu miejscowego, tj. tekstowa i graficzna (poza pewnymi elementami na rysunku planu o znaczeniu wyłączenie informacyjnym) mają charakter normatywny i hierarchicznie równoważny. Zatem dla prawidłowego ustalenia przeznaczenia danego terenu w planie miejscowym należy dokonać analizy obu tych części planu i w razie potrzeby dokonać ich wykładni kierując się m. in. względami podanymi w punkcie 4.3 uzasadnienia niniejszego wyroku. Po drugie, w realiach niniejszej sprawy nie budzi wątpliwości, że kwestionowane przez Wojewodę i WSA w Olsztynie przeznaczenie obejmujące rozbudowę istniejących siedlisk zabudowy zagrodowej oraz gospodarstwa agroturystyczne ma charakter uzupełniający, a nie mieszany. Świadczy o tym użycie sformułowania „dopuszcza się” oraz cel tej regulacji. Otóż chodzi o zachowanie możliwości kontynuowania działalności rolniczej w istniejących już siedliskach, które

mogą być tylko rozbudowywane (czyli nie mogą być tworzone nowe siedliska) oraz prowadzenie w tych siedliskach usług agroturystycznych. W przepisach planu wprowadzie nie wskazano, że dopuszczenie usług agroturystycznych dotyczy „istniejących” gospodarstw rolnych, niemniej taki wniosek należy wyprowadzić z całości regulacji Planu Miejscowego. W szczególności, 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 w Wikrowie, co jednak nie stoi w sprzeczności z perspektywicznym i wiodącym kierunkiem przeznaczenia terenów tej wsi, tj. mieszkalnym i usługowym (z zakresu usług nieuciążliwych).

4.5. Zasadnie zarzucono w skardze kasacyjnej również naruszenie art. 3 ust. 1 u.p.z.p. (punkt 2 *petitum* skargi kasacyjnej). Zarzut ten dotyczy tej części zaskarżonego wyroku, w której zakwestionowano zgodność z prawem licznych postanowień Uchwały o dopuszczeniu lokalizacji obiektów opartych na historycznych wzorach żuławskich jako indywidualnych budowli, których parametry nie muszą być zgodne z parametrami kształtowania zabudowy ustalonymi dla terenu (s. 13 uzasadnienia zaskarżonego wyroku). Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedmiotowe postanowienia Uchwały nie prowadzą do przekazania uprawnień planistycznych gminy wywodzonych na innym organ. Plan stanowi w nich tylko o możliwości lokalizacji określonego rodzaju budowli, które związane są z krajobrazem kulturowym terenu. Wymaga podkreślenia, że 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.). Należy przyjąć, że sporne postanowienia Uchwały wpisują się w ogólną kompetencję rady gminy do kształtowania wspomnianego wyżej krajobrazu kulturowego. Zawierają one

wprawdzie 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 WSA w Olsztynie, w odpowiedzi na skargę organ wskazał, iż przepisy dotyczące budowlę 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). Postanowienia te odnoszą się do uzupełniających elementów zagospodarowania terenu, nawiązujących do jego wartości historycznych i krajobrazowych, które w planie miejscowym rada gminy mogła dopuścić. Należy dodać, że gwarancję przed ewentualnym nadużyciem tych postanowień Uchwały przez inwestorów stanowi ograniczenie ich zakresu zastosowania do budowli (zob. definicję budowli zawartą w art. 3 pkt 3 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane - tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.)

4.6. Częściowo zasadny okazał się zarzut z punktu 3 *petitum* skargi kasacyjnej, dotyczący rozwiązań zawartych przyjęte w § 13 pkt 3 i pkt 4 Uchwały dopuszczających lokalizację dojazdów, ciągów pieszo-jezdnych, ścieżek rowerowych i ciągów pieszych (zarzut naruszenia § 4 ust. 9 Rozporządzenia). Zdaniem WSA w Olsztynie, postanowienia te są niezgodne z prawem, albowiem faktycznie zmieniających przeznaczenie tych terenów na drogowe (s. 14 – 15 uzasadnienia zaskarżonego wyroku). Naczelny Sąd Administracyjny doszedł do przekonania, że § 13 pkt 3 Uchwały nie narusza zasad sporządzania planu miejscowego. Przepis ten zamieszczony został w grupie ogólnych regulacji Uchwały i zawiera charakterystykę dojazdów, ciągów pieszo-jezdnych, ścieżek rowerowych i ciągów pieszych. Przepis w § 13 pkt 3 lit. a Uchwały stanowi o dojazdach i ciągach pieszo-jezdnych do trzech działek, natomiast w § 13 pkt 3 lit. b – do więcej niż trzech działek. W oparciu o dwie ostatnie wymienione tu regulacje należy przyjąć, że w istocie § 13 pkt 3 Uchwały dopuszcza realizację uzupełniających dojazdów, ciągów

pieszo-jezdnych 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 Wlkrowo dotyczy sprecyzowanego, stosunkowo niewielkiego obszaru, gdzie w zasadzie wszystkie objęte nim działki są skomunikowane bądź to bezpośrednio z drogą publiczną przebiegającą przez całą miejscowość (teren 17.KDD), bądź z innymi drogami wewnętrznymi wyznaczonymi przez plan (18.KDW, 19.KDW oraz 20.KDW), ewentualnie – w pewnych przypadkach, najczęściej w obrębie siedlisk – niektóre działki ewidencyjnie (przeznaczone pod zabudowę) znajdują się w bliskiej odległości od wyznaczonych dróg. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w takich uwarunkowaniach przestrzennych dopuszczenie możliwości realizacji dojazdów, ciągów pieszo-jezdnych, 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 Rozporządzenia. 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 NSA z 26 sierpnia 2011 r., II OSK 1118/11 oraz wyrok NSA z 23 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 659/14 – CBOŚA; 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.). Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, sprzeczna z prawem jest natomiast regulacja zawarta w § 13 pkt 4 Uchwały, stanowiąca, że „dojazdy, ciągi pieszo-jezdne, ścieżki rowerowe, ciągi piesz, 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-jedznych, ścieżek rowerowych i ciągów pieszo-jedznych, 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, jedynie zgodnością z „zasadami współżycia społecznego”. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego § 13 pkt 4 Uchwały 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. oraz wymogami poprawnej legislacji wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP.

4.7. Zasadny okazał się również, w swej zasadniczej części, zarzut z punktu 4 *petitum* skargi kasacyjnej, dotyczący postanowień Uchwały odnoszących się do lokalizacji obiektów infrastruktury technicznej (s. 13 – 14 uzasadnienia zaskarżonego wyroku). Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, § 4 pkt 5, § 14 ust. 2 pkt 4 i § 14 ust. 2 pkt 8 Uchwały nie naruszają art. 15 ust. 2 pkt 1 i 10 u.p.z.p. Pierwszy z wymienionych przepisów Uchwały 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 Miejsowego, gdzie zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej wyrażnie łączy się z funkcją tej infrastruktury, jaką jest „obsługa obszaru planu tymi systemami” (zob. § 14 zd. 1 oraz ust. 2 Uchwały). Dodatkowo należy zwrócić uwagę na rodzaje infrastruktury wymienione w § 14 ust. 2 pkt 1-7 Uchwały, 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 dostreaga, że § 4 pkt 5 w powiązaniu z § 14 ust. 2 pkt 4 i 8 Uchwały zezwalają inwestorom na pewien margines swobody w zakresie lokalizacji infrastruktury technicznej na obszarze planu. Tego rodzaj unormowanie, w przypadku planów dla dużych obszarów o różnicowanym przeznaczeniu, mogłoby być, w realiach

konkretnej sprawy, ewentualnie 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 Miejscowego wynika natomiast, że dopuszczona przezeń infrastruktura techniczna, to infrastruktura lokalna służebna wobec nieruchomości położonych na obszarze planu. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, indywidualne cechy zaskarżonego planu (obejmującego niewielki, względnie jednorodny obszar), uchwalonego w konkretnych uwarunkowaniach, w tym przestrzennych (dzięki wzdłuż ulicy przebiegającej przez środek miejscowości), pozwalają uznać za dopuszczalne postanowienia pozwalające na realizację tak rozumianych systemów infrastruktury technicznej „na całym obszarze planu”. Zasadnie natomiast zakwestionowano w zaskarżonym wyroku w części § 4 ust. 6 Uchwały. Należy przypomnieć, że zgodnie z § 4 pkt 6 Planu Miejscowego: „plan wyznacza, przeznaczony na cele publiczne, teren drogi dojazdowej 17.KDD; dopuszcza się w obszarze objętym planem lokalizację zadań dla realizacji celów publicznych w ramach wszystkich funkcji i zasad zagospodarowania terenu, ustalonych niniejszym planem”. O ile postanowienie dotyczące wyznaczenia drogi dojazdowej 17.KDD nie budzi wątpliwości co do zgodności z prawem, to fragment § 4 pkt 6 Uchwały obejmujący postanowienie: „dopuszcza się w obszarze objętym planem lokalizację zadań dla realizacji celów publicznych w ramach wszystkich funkcji i zasad zagospodarowania terenu, ustalonych niniejszym planem” 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 postużono 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 do 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 miałyby nastąpić. Kwestia ta jest istotna, gdyż zakwestionowany fragment § 4 pkt 6 Uchwały 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.

4.8. Zasadnie zarzucano również w skardze kasacyjnej naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. (punkt 5 *petitum* skargi kasacyjnej). Należy zauważyć, że jeżeli stan faktyczny danego terenu objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia w planie ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. (tj. dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości), to ich brak nie może stanowić o niezgodności planu z prawem (por. np. wyrok NSA z 24 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1558/15; wyrok NSA z 12 października 2021 r., sygn. akt II OSK 2640/18; wyrok NSA z 18 stycznia 2022 r., sygn. akt II OSK 296/19 CBOSA). 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 zabudowy siedliskowej. 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 Miejscowym 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 m. in. minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek dla poszczególnych terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową lub usługową oraz dopuszczono podział działek na powiększenie sąsiednich nieruchomości i poszerzenia dróg – zob. § 9 pkt 2 Uchwały).

4.9. Zasadnie również zarzucono w skardze kasacyjnej naruszenie art. 32 u.p.z.p. Należy zauważyć, że zarzut dotyczący naruszenia art. 32 u.p.z.p. nie został przywołany w *petitum* skargi kasacyjnej, a tylko w jej uzasadnieniu. Tego rodzaju sposób formułowania zarzutów kasacyjnych nie odpowiada strukturze skargi kasacyjnej, wynikającej z art. 176 § 1 p.p.s.a. Z przepisu tego wynika, że przytoczenie podstaw kasacyjnych oraz ich uzasadnienie to odrębny element skargi kasacyjnej, tworzący, obok przedmiotu i zakresu zaskarżenia oraz wniosków kasacyjnych, tę część środka zaskarżenia, którą tradycyjnie określa się jako jego *petitum*. Taki sposób sformułowania zarzutów skargi kasacyjnej stanowi co prawda usterkę warsztatową po stronie autora środka zaskarżenia w kontekście wymogów określonych w art. 176 § 1 p.p.s.a., nie zwalnia jednak NSA z obowiązku odniesienia się do tak sformułowanego zarzutu (por. np. wyrok NSA z 23 listopada 2022 r., sygn. akt II OSK 3514/19 oraz wyrok NSA z 1 marca 2023 r., sygn. akt II OSK 972/22, CBOŚA). W sprawie jest okolicznością bezsporną, że Gmina nie podjęła uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, o której mowa w art. 32 u.p.z.p. Rzecz jednak w tym, że Wojewoda, a następnie WSA w Olsztynie, nawet nie podjęli próby wykazania, że brak wspominanej uchwały stanowił uchybienie mogące mieć istotny wpływ na treść zakwestionowanego Planu Miejscowego. W tym miejscu trzeba wskazać, że przewidziana w tych przepisach uchwała w sprawie aktualności studium i planów miejscowych nie dość, że jest uchwałą o charakterze aktu kierownictwa wewnętrznego i jako taka nie wiąże w stosunkach zewnętrznych, to nawet pośrednio nie kształtuje sytuacji prawno - planistycznej nieruchomości (por. np. wyrok NSA z 15 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1773/08, CBOŚA). Ponadto, żaden przepis prawa nie uzależnia dopuszczalności podjęcia uchwały w sprawie uchwalenia lub zmiany studium lub planu miejscowego od uprzedniego podjęcia uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych w trybie art. 32 ust. 2 u.p.z.p. (por. np. wyrok NSA z 19 stycznia 2023 r. sygn. akt II OSK 132/20, CBOŚA).

4.10. Zasadność omówionych wyżej zarzutów skargi kasacyjnej determinuje trafność zarzutów skargi kasacyjnej dotyczących naruszenia art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a. (s. 3 skargi kasacyjnej), albowiem w sprawie brak było podstaw do stwierdzenia nieważności Uchwały w całości.

4.11. Jeżeli natomiast chodzi o zarzut naruszenia art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (pkt 6 *petitum* skargi kasacyjnej), to sprawa w tej części nie została dostatecznie wyjaśniona przez WSA w Olsztynie. Otóż na s. 9 skargi Wojewoda wskazał na działkę nr 340 o klasie bonitacyjnej III, która ma znajdować się w granicach terenu 6.MN.U. Twierdzenie to powielił WSA Olsztynie w tzw. części historycznej uzasadnienia zaskarżonego wyroku (s. 5). Z kolei na s. 16 uzasadnienia zaskarżonego wyroku ogólnikowo odwołano się tylko do tego, że zgłoszone przez Gminę twierdzenie, że uprzednio obowiązujący plan miejscowy z 24 sierpnia 2001 r. (tj. uchwała Rady Gminy Gronowo Elbląskie nr XXIII/200/01 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gronowo Elbląskie - Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego nr 108, poz. 1521) na terenach oznaczonych symbolem T-9, w § 55 ust. 3 pkt 4, dopuścił już inne niż rolne przeznaczenie, nie wynika z akt postępowania. Przede wszystkim trzeba zauważyć, że załącznika graficznego do Uchwały nie wynika, aby na terenie 6.MN.U znajdowała się działka nr 340. Na terenie tym znajduje się jeden obszar o klasie bonitacyjnej RIII, ale obejmuje on część działki nr 140. W ramach ponownego rozpoznania sprawy przez WSA w Olsztynie w pierwszej kolejności będzie zatem konieczne poczynienie przez ten Sąd jednoznacznego ustalenia, o jaką działkę rolną chodzi w skardze Wojewody. Ponadto, Gmina, wnosząc odpowiedź na skargę oraz skargę kasacyjną nie przedstawiła ani decyzji ministra do spraw rozwoju wsi zezwalającej na zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze, podobnie jak wypisu i wrysu dla wskazanej w skardze działki nr 340 z planu miejscowego z 24 sierpnia 2001 r. (plan ten obejmował teren całej Gminy). Decyzja ministra nie znajduje się także w aktach planistycznych. Oznacza to, że Gmina w gruncie rzeczy nie poparła dostatecznie swoich twierdzeń odpowiednimi dokumentami. Ponownie rozpoznając sprawę WSA poczyni w tej sprawie jednoznaczne ustalenia, w razie potrzeby korzystając z uprawnień, jakie daje mu m. in. art. 112 p.p.s.a. W tym kontekście trzeba wskazać, że udzielenie zgodny przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na przeznaczenie gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III na cele nierolnicze (art. 7 ust. 2 u.g.r.l.) jest wyjątkiem od zasady zachowania

rolniczego charakteru tych gruntów (art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 6 ust. 1 u.g.r.l.). Skoro jest to wyjątek, to zakres jego zastosowania w realiach danej sprawy musi podlegać wykładni ścisłej (*exceptiones non sunt extendendae*). Postulat ten koresponduje również z podstawowymi zasadami ochrony środowiska, w tym zasadami prewencji oraz ostrożności (art. 6 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska - Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.).

4.12. Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a., orzeczono jak w punkcie 1 sentencji.

4.13. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 203 pkt 2 p.p.s.a.



Nie oryginalne własnoręczne podpisy
za zgodność z oryginałem

Andrzej Nycz
inspektor sądowy