

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

Dnia 7 lutego 2022 r.
Sygn. akt IV SA/Po 906/21

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Rada Miejska
w Nowym Tomyślu
/u32n8ggq5h/SkrytkaESP

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 31 stycznia 2022 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza – jako Organowi Administracji – odpis wyroku z dnia 20 stycznia 2022 r. wraz z uzasadnieniem.

Justyna Holynska Matela
st. sekretarz sądowy

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm. - zwanej dalej „p.p.s.a.”). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 stycznia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Donata Starosta
	Sędzia	WSA Józef Maleszewski (spr.)
Asesor sądowy		WSA Sebastian Michalski

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 stycznia 2022 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Nowym Tomyślu
z dnia 25 listopada 2020 r. nr XXVIII/345/2020
w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miasta
Nowy Tomyśl – POŁUDNIOWY WSCHÓD

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 12 ust. 1 pkt 13 oraz § 15 ust. 21 pkt 2 lit. a;
2. zasądza od Gminy Nowy Tomyśl na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Justyna Hołyńska-Matela
St. sekretarz sądowy



UZASADNIENIE

Pismem z dnia 24 września 2021 r. Wojewoda Wielkopolski zastępowany przez fachowego pełnomocnika zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu uchwałę nr XXVIII/345/2020 Rady Miejskiej w Nowym Tomyślu z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miasta Nowy Tomyśl - POŁUDNIOWY-WSCHÓD w części, tj. w zakresie: § 15 ust. 21 pkt 2 lit. a oraz § 12 ust. 1 pkt 13, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w zaskarżonej części oraz o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu wskazał, że w § 15 ust. 21 pkt 2 lit. a uchwały, na terenie 1P/U, dopuszczono lokalizację jednego budynku mieszkalnego na użytek własny właściciela terenu. Wprowadzenie do planu miejscowego tej regulacji stanowi przekroczenie zakresu dopuszczalnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm., dalej: ustawa). Ustalenia takie stoją w sprzeczności z celem uchwalania planów miejscowych, określonym w przepisach art. 4 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy. Zgodnie z tymi przepisami ustalenia planu winny ograniczać się do ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Szczegółowy, zamknięty katalog obowiązkowego oraz fakultatywnego zakresu ustaleń planu miejscowego zawierają natomiast przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy. Żaden z przepisów ustawy nie przyznaje radzie gminy kompetencji do ustalania w drodze planu miejscowego wytycznych odnoszących się do potencjalnych podmiotów uprawnionych do realizacji inwestycji na podstawie ustaleń uchwały. Ponadto z punktu widzenia jednoznaczności przeznaczenia terenu oraz możliwości powstawania w przyszłości konfliktów wynikających z różnych sposobów oraz intensywności użytkowania takich terenów wątpliwości budzi dopuszczenie funkcjonowania w ramach jednej jednostki terenowej zabudowy produkcyjnej,

usługowej i mieszkaniowej. Należy zauważyć, że zapisy planu miejscowego w tym kształcie nie wykluczają sytuacji, że obok zabudowy produkcyjnej funkcjonować będą działki zabudowane wyłącznie budynkami mieszkalnymi.

Teren P/U obejmuje kilka nieruchomości gruntowych, które nie znajdują się we własności wyłącznie jednego podmiotu, w związku z czym zapis § 15 ust. 21 pkt 2 lit. a już w momencie uchwalenia planu zasadniczo umożliwia budowę więcej niż jednego budynku mieszkalnego na terenie P/U. Biorąc pod uwagę, że nic nie stoi na przeszkodzie dalszemu podziałowi własności terenu P/U w przyszłości, w oparciu o omawiany zapis, możliwe będzie powstawanie kolejnych budynków mieszkalnych. Pomimo, że teren P/U jest obszarem w dużym stopniu zabudowanym zabudową o charakterze magazynowym, kwestionowany zapis może doprowadzić do stopniowego wprowadzania funkcji mieszkaniowej na tym terenie, gdyż w żaden sposób nie łączy on możliwości realizacji budynku mieszkalnego z prowadzeniem dopuszczonej planem działalności obiektów produkcyjnych, składów, magazynów lub zabudowy usługowej. W powyższym świetle wprowadzenie zabudowy mieszkaniowej na tym terenie narusza również ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że Rada Miejska w Nowy Tomyślu wprowadzając do treści planu miejscowego ww. regulację naruszyła w istotny sposób zasady sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Ponadto w myśl rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587, dalej: rozporządzenie), na rysunku planu stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego.

W odniesieniu do przedmiotowego planu ww. przepisy ustawy i rozporządzenia naruszono poprzez zawarcie w § 12 ust. 1 pkt 13 uchwały, zapisów dopuszczających lokalizację na terenie 22MN dróg wewnętrznych o szerokości 10,0 m, których nie wyznaczono na rysunku planu linią rozgraniczającą tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Zgodnie z zał. nr 1 do rozporządzenia, drogi wewnętrzne stanowią odrębny sposób przeznaczenia terenu, oznaczony symbolem KDW i kolorem jasnoszarym. Stąd też droga wewnętrzna (podobnie jak publiczna) - traktowana, jako odmienny rodzaj przeznaczenia terenu, musi spełniać wymogi określone w art. 15 ustawy, tj. mieć właściwe oznaczenie barwne, odpowiednie dla tego terenu ustalenia, a także stanowić obszar wyodrębniony liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu. Nieokreślenie w planie przebiegu dróg wewnętrznych, poprzez ich wyodrębnienie linią rozgraniczającą stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu.

Zdaniem skarżącego możliwe jest uchylenie wyłącznie zapisu § 12 ust. 1 pkt 13 uchwały z uwagi na fakt, że teren 22MN (zabudowa jednorodzinna wolnostojąca) posiada już zapewnioną obsługę komunikacyjną z drogi publicznej 1KDD (ul. Wypoczynkowa), drogi wewnętrznej 21 KDW, publicznego ciągu pieszo-jezdnego 1KDxs, oraz wewnętrznego ciągu pieszo-jezdnego 5KDWxs. Zapewnienie dojazdu do ewentualnie wydzielonych działek, które nie będą położone bezpośrednio przy wyżej wymienionych ciągach komunikacyjnych może się odbywać np. poprzez ustalenie odpowiednich służebności.

Ze względu na upływ terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności przedmiotowej uchwały w części, stąd też - w oparciu o art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - wniósł o to do Sądu.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Nowego Tomyśla zastępowany przez fachowego pełnomocnika wniósł o oddalenie skargi na koszt skarżącego, w tym o zasądzenie od skarżącego na rzecz Gminy Nowy Tomyśl kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych;

W uzasadnieniu organ wskazał, że plan miejscowy dla miasta Nowy Tomyśl - POŁUDNIOWY-WSCHÓD, został bowiem sporządzony zgodnie ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Nowy Tomyśl, przyjętym przez Radę Miejską w drodze uchwały z dnia 17 grudnia 2019 roku, numer XVIII/203/2019.

Studium przewiduje tereny zabudowy produkcyjno - magazynowej lub usługowej (symbol P/U) w rejonie ulic: Kolejowej/Celnej w Nowym Tomyślu. W treści § 15 ust. 21 pkt 2 lit. a miejscowego planu teren ten oznaczono symbolem 1P/U ,

wskazując możliwość lokalizacji jednego budynku mieszkalnego na użytek własny właściciela terenu. W części opisowej do Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego - strona 68 objaśnienia do terenu oznaczonego symbolem P/U - jako kierunek rozwojowy dla tego terenu - przyjęto funkcję wiodącą w postaci zabudowy produkcyjno - magazynowej lub usługowej, obiekty produkcyjne, składy o magazyny przemysł wysokich technologii, wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną i układem komunikacyjnym obsługującym tę zabudowę, oraz funkcję uzupełniającą, w postaci zabudowy mieszkaniowej wyłącznie na użytek właściciela terenu, zieleń urządzoną, parkingi itp. Funkcja mieszkaniowa jest zatem całkowicie podporządkowana funkcji produkcyjno - usługowej i nie może występować samodzielnie, co w swojej skardze sugeruje skarżący. Ewentualna kolizja pomiędzy tymi funkcjami mogłaby wystąpić, gdyby funkcje: produkcyjno - usługowa i mieszkaniowa mogły być realizowane jako samodzielne na działce budowlanej, co w przedmiotowej sprawie miejsca nie ma i mieć nie może. Realizacja zabudowy mieszkaniowej będzie zależna od woli właściciela terenu, który jest zapewne świadomy tych ograniczeń oraz uciążliwości, jakie niesie za sobą zabudowa produkcyjno - usługowa. W ocenie organów Gminy Nowy Tomyśl miejscowy plan (w części objętej zarzutami skarżącego) został sporządzony zgodnie z zapisami studium, co było kluczowym warunkiem do jego uchwalenia. Zarówno na etapie opracowywania Studium, jak i planu miejscowego wszyscy zainteresowani mieli prawo składać wnioski i uwagi do studium jak i planu, a informacje o terminach zgodnie z obowiązującymi przepisami, były podawane do wiadomości publicznej (w lokalnej prasie oraz na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego). Na żadnym z etapów tych postępowań nikt nie złożył swoich uwag ani wniosków.

W przepisach ustawy brak jest ustawowej definicji wyrażenia „droga wewnętrzna”. Idąc za regulacją prawną zawartą w przepisach art. 8 ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1376) - dla celów planistycznych możliwe jest uznanie za drogi wewnętrzne takiej drogi, która nie zalicza się do żadnej kategorii dróg publicznych, w szczególności zaś są to drogi w osiedlach mieszkaniowych drogi dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych, do obiektów użytkowanych przez przedsiębiorców, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami oraz pętle autobusowe. Gramatyczna wykładnia art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, w nawiązaniu do treści art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy prowadzi do wniosku, że zadaniem własnym gminy jest sprawne

zorganizowanie komunikacji na terenie podległym jej kompetencji, przy czym osiągnięcie tego celu powinno nastąpić również poprzez odpowiednie kształtowanie ładu przestrzennego. Polegać to ma - między innymi - na zaplanowaniu odpowiedniej (adekwatnej) siatki terenów komunikacyjnych, które służyć mają wszystkim mieszkańcom. Kluczowe znaczenie z tej perspektywy posiadają zatem drogi publiczne, stanowiące podstawową infrastrukturę dostępną dla wszystkich. Rola i charakter dróg wewnętrznych jest zatem podrzędna i uzupełniająca. Mogą one przyczyniać się do usprawnienia komunikacji po drogach publicznych. Nie mają one jednak waloru powszechnej dostępności, co jest niezbędne dla realizacji zadań gminy o charakterze obowiązkowym. Z tejże przyczyny wprowadzenie do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zapisu o możliwości realizacji dróg wewnętrznych na terenie oznaczonym symbolem 22MN jest zasadne z punktu widzenia usprawnienia komunikacji. Określenie w uchwale minimalnej szerokości takich dróg wewnętrznych (10 m) miało na celu uniknięcie tworzenia zbyt wąskich i нефunkcjonalnych ciągów komunikacyjnych.

W ocenie organów Gminy Nowy Tomyśl nie sposób udowodnić, że Rada Miejska w Nowym Tomyślu w jakikolwiek sposób naruszyła normy prawne, które stanowić mają prawne uzasadnienie wniesionej przez skarżącego skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Skarga okazała się zasadna.

W świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy, a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrepowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. np.: wyrok NSA z 15.07.2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7; postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej: CBOSA).

W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania Uchwały nie orzekł o jej nieważności, wobec czego władny był zaskarżyć ją później, w trybie art. 93 u.s.g.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2107) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm., dalej: p.p.s.a.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część określonego aktu, przy czym reguła ta odnosi się również do zaskarżania planów miejscowych.

Przedmiotowa uchwała została zaskarżona przez Wojewodę jedynie w części i w tym też zakresie została ona poddana kontroli Sądu z uwagi na istniejące co do zasady związanie sądu administracyjnego przedmiotem i zakresem zaskarżenia.

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała, jako podjęta w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, wynika wyraźnie w treści przepisu art. 14 ust. 8 u.p.z.p. Tym samym bez wątpienia należy ona do kategorii aktów zaskarżalnych do sądu administracyjnego, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.

Mając wszystko to na uwadze, Sąd uznał skargę Wojewody za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia oraz własnej kognicji. Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Pojęcie "trybu sporządzania planu miejscowego" (zwanego też potocznie "procedurą planistyczną") – którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności planu miejscowego z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na jego uchwaleniu skończywszy.

Z kolei pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego" – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności planu miejscowego z przepisami prawa – należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA: z 25.05.2009 r., II OSK 1778/08; z 11.09.2008 r., II OSK 215/08 – CBOSA). Zasady sporządzania planu miejscowego w aspekcie jego wymaganej oraz dopuszczalnej treści zostały szczegółowo określone przede wszystkim w przepisach art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. – określających katalog zagadnień (elementów treściowych) podlegających normowaniu w planie miejscowym: "obowiązkowo" (ust. 2) oraz "w zależności od potrzeb" (ust. 3) – a dodatkowo scharakteryzowany w rozporządzeniu Ministra infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587; w skrócie "rozporządzenie"). Należy jednak zauważyć, że taki sposób rozumienia owej "obligatoryjności" elementów planu wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., zgodnie z którym plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w tym przepisie, wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu,

uzasadniają dokonanie takich ustaleń (por. wyroki NSA: z 23.04.2010 r., II OSK 311/10; z 13.10.2011 r., II OSK 1566/11; z 06.09.2012 r., II OSK 1343/12 – CBOSA; por. też: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2016, art. 15 Nb 6, s. 18; I. Zachariasz [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2013, uw. 3 do art. 15). W pewnym sensie są to więc także postanowienia wprowadzane do konkretnego planu miejscowego "w zależności od potrzeb" – z tym że "potrzeb" pojmowanych obiektywnie, jako ściśle uwarunkowanych istniejącymi okolicznościami faktycznymi, a nie, jak na tle art. 15 ust. 3 u.p.z.p., bardziej subiektywnie, jako wynikających z własnej, swobodnej oceny organu planistycznego (por. wyrok NSA z 27.11.2018 r., II OSK 2406/18, CBOSA).

Dalej należy podkreślić, że w świetle art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Na gruncie tych przepisów przyjmuje się, że pojęcie "sprzeczności z prawem" obejmuje sprzeczność postanowień aktu prawa miejscowego z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego.

Sąd orzekający w sprawie niniejszej podziela poglądy wyrażone w uzasadnieniu prawomocnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie IV SA/Po 6/19 (CBOSA). Podkreślono tam, że stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. W uzasadnieniu przedstawia się w szczególności: zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Jednocześnie, w myśl § 4 ust. 9 rozporządzenia ustala się wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, obejmujące m.in. ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, które powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. Jednocześnie, stosownie do § 8 ust. 2 rozporządzenia, 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. Stosownie do pkt. 6.2 Tabeli Podstawowych barwnych oznaczeń graficznych i literowych dotyczących przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego (Załącznik nr 1 do rozporządzenia) tereny dróg wewnętrznych należy oznaczyć symbolem literowym KDW oraz kolorem jasnoszarym.

Podkreślić trzeba, że przepis art. 15 ust. 1 u.p.z.p. określa zagadnienia obligatoryjnie zamieszczane w planie miejscowym. Nie ulega wątpliwości Sądu, że plan musi być dostosowany do faktycznie występujących uwarunkowań na terenie nim objętym. Nie może jednak również budzić wątpliwości fakt, że jeżeli już na terenie objętym planem wystąpią okoliczności uwzględnienia obligatoryjnych ustaleń, o których mowa w art. 15 u.p.z.p., to nastąpić to musi w sposób prawem przepisany. Należy zatem w pierwszej kolejności ocenić czy stan faktyczny daje podstawy do określenia obligatoryjnych zasad rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a ustalwszy że taka potrzeba zachodzi należy ustalić możliwości odpowiedniego reagowania na rodzące się potrzeby rozwojowe. W okolicznościach badanej sprawy bezspornie stwierdzono, że stan faktyczny daje podstawy do określenia obligatoryjnych zasad rozbudowy systemów komunikacji i dopuszczono lokalizację dróg wewnętrznych, które to drogi nie znajdują jednak odzwierciedlenia na rysunku planu.

Tymczasem, zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia - stanowiącego konkretyzację obowiązku określonego w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. - 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. Przy czym, powyższe pozwala stwierdzić, że ani ustawa, ani rozporządzenie, zobowiązując do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczają tego układu wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, w tym drogi wewnętrzne. Tym samym, określenie zasad budowy systemu komunikacji, w tym określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, czyli zarówno drogi publiczne w rozumieniu ustawy o drogach publicznych jak i drogi wewnętrzne.

Zgodnie z postanowieniami § 8 ust. 2 rozporządzenia, drogi wewnętrzne stanowią odrębny sposób przeznaczenia terenu, oznaczony symbolem KDW i kolorem jasnoszarym. Stąd też droga wewnętrzna, podobnie jak publiczna, traktowana, jako odmienny, różny rodzaj przeznaczenia terenu musi spełniać wymogi określone w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Tereny lokalizacji dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i odmienne zasady zagospodarowania powinny być wskazane w części graficznej planu oraz zostać wydzielone stałą i niepodlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą (wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2013 r. sygn. akt II OSK 2836/12, CBOSA). Uzasadniając wyrok Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych wyrażany był niekiedy podgląd dopuszczający ustalenie w treści miejscowego planu lokalizacji dróg wewnętrznych, przy jednoczesnym braku wyznaczenia konkretnego ich przebiegu na rysunku planu (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 czerwca 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 133/15, z dnia 17 czerwca 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 195/15 oraz z dnia 1 lipca 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 221/15, CBOSA). Stanowisko to zostało jednak zakwestionowane przez Naczelny Sąd Administracyjny (por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2017 r., sygn. II OSK 1618/15, CBOSA), który konsekwentnie stoi na stanowisku, że plan miejscowy albo powinien w tym zakresie ustalić konkretną lokalizację dróg i ich parametry, w tym dróg wewnętrznych, albo pozostawić tę problematykę do rozwiązania na etapie stosowania art. 93 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Obowiązuje w takim zakresie w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 17 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 1011/07, orzeczenia.nsa.gov.pl; Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 159). Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09, orzeczenia.nsa.gov.pl). Zasadnie zatem Wojewoda we wskazanym zakresie

podniósł rozporządzenia, skoro w części tekstowej określono minimalne parametry dla dróg wewnętrznych, jednocześnie odstępując od określenia lokalizacji tych dróg w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Przy jednoczesnym braku określenia lokalizacji dróg wewnętrznych na rysunku planu, określenie jedynie ich minimalnej szerokości prowadzi w okolicznościach niniejszej sprawy do umieszczenia w zaskarżonej uchwale postanowień nieprecyzyjnych wbrew przyjętej zasadzie formułowania regulacji czytelnych i niebudzących wątpliwości interpretacyjnych w ramach przyznanego organom gminy władztwa planistycznego.

Mając powyższe rozważania na uwadze, Sąd stwierdził zasadność zarzutu skargi odnośnie § 12 ust. 1 pkt 13 zaskarżonej uchwały.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo "przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania". Z cytowanym unormowaniem koresponduje regulacja zawarta w § 7 pkt 7 rozporządzenia, w myśl której projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać "linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia".

Na gruncie reguł znaczeniowych ogólnego języka polskiego słowo "różny" ma dwa podstawowe znaczenia: (1) "odznaczający się wielością, odmiennością pewnych cech, złożony z jednostek, elementów różniących się od siebie; rozliczny, rozmaity różnoraki"; (2) "stanowiący opozycję, przeciwieństwo kogoś lub czegoś" (zob. Uniwersalny słownik języka polskiego, pod red. S. Dubisza, Warszawa 2003).

W świetle zacytowanych wyżej przepisów oraz pierwszego ze wskazanych znaczeń językowych słowa "różny", można przyjąć jako zasadę, że dany teren ujęty w planie miejscowym powinien mieć ustalone jedno, jednolite (homogeniczne) przeznaczenie. Jednakże w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych zaakceptowano bardziej liberalną interpretację przywołanych przepisów, której zasadność pośrednio potwierdza regulacja § 9 ust.4 rozporządzenia dopuszczająca stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego – w zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów oraz granic i linii regulacyjnych – "uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych". W myśl tej interpretacji "jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa również takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych

funkcjach, pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają" (wyrok NSA z 09.11.2011 r., II OSK 1962/11, CBOSA). Interpretacja ta nawiązuje do drugiego z przytoczonych wyżej znaczeń językowych słowa "różny", dla którego relewantna jest nie jakakolwiek, lecz tylko znaczna odmienność (jak ta cechująca właśnie: "opozycję", "przeciwieństwo", "sprzeczność", "wykluczanie się") zestawianych elementów (tu: przeznaczeń terenu).

Pogląd dopuszczający określenie dla tego samego terenu w planie miejscowym tzw. przeznaczenia mieszanego jest obecnie jednolicie przyjmowany w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. np. wyroki NSA: z 09.11.2011 r., II OSK 1962/11; z 03.02.2012 r., II OSK 2551/11; z 19.12.2012 r., II OSK 1855/12; z 12.02.2013 r., II OSK 2490/12; z 24.09.2013 r., II OSK 2478/12; z 25.06.2014 r., II OSK 168/13; z 30.12.2015 r., II OSK 1054/14; z 16.12.2016 r., II OSK 2847/16; z 22.08.2018 r., II OSK 2098/16; z 08.11.2018 r., II OSK 2294/18 i II OSK 2295/18; z 26.05.2020 r., II OSK 3284/19; CBOSA). Okoliczność istnienia takiej jednolitej linii orzeczniczej jest istotna, gdyż – jak trafnie stwierdził Trybunał Konstytucyjny – "Jednym z rudymentów zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa jest to, że obywatel może zakładać, że treści obowiązującego prawa są dokładnie takie, jak to zostało ustalone w orzecznictwie przez sądy" (wyrok TK z 15.12.2008 r., P 57/07, OTK-A 2008/10/178; tak też uchwała NSA z 15.06.2011 r., I OPS 1/11, ONSAiWSA 2011/5/95). Oznacza to, że choć orzecznictwo sądowe formalnie dla organów administracji nie jest wiążące, to już jednak obowiązek uwzględniania przez organy administracji jednolitego stanowiska sądów administracyjnych w danej kwestii da się wyprowadzić z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego oraz stosowanego przez nie prawa (utożsamianej często z zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego), stanowiącej istotny komponent klauzuli demokratycznego państwa prawnego w rozumieniu art. 2 Konstytucji RP (por. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, ss. 82–84 i 92–94).

Nie jest rolą organu sporządzającego plan miejscowy pozostawianie właścicielom nieruchomości możliwie nieskrępowanego wyboru z jak najszerszego spektrum różnych, niekiedy wręcz przeciwstawnych, sposobów zagospodarowania terenu lub jego przeznaczeń, lecz odpowiednie ukierunkowanie i uporządkowanie ich aktywności w tym zakresie, z uwzględnieniem wartości i wymagań określonych w art. 1 ust. 2 ustawy, w tym zwłaszcza wymagań ładu przestrzennego (pkt 1),

rozumianego jako "takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne" (art. 2 pkt 1 ustawy).

W tym kontekście Sąd podziela zasadność uwag Wojewody, że „z punktu widzenia jednoznaczności przeznaczenia terenu oraz możliwości powstawania w przyszłości konfliktów wynikających z różnych sposobów oraz intensywności użytkowania takich terenów wątpliwości budzi dopuszczenie funkcjonowania w ramach jednej jednostki terenowej zabudowy produkcyjnej, usługowej i mieszkaniowej. Należy zauważyć, że zapisy planu miejscowego w tym kształcie nie wykluczają, że obok zabudowy produkcyjnej funkcjonować będą działki zabudowane wyłącznie budynkami mieszkalnymi. (...) Ponadto (...) w przyszłości, w oparciu o omawiany zapis możliwe będzie powstawanie kolejnych budynków mieszkalnych.”

W ocenie Sądu, przeznaczeniami terenu, które co do zasady nie dają się ze sobą pogodzić i wzajemnie się wykluczają – a przez to nie mogą łącznie współwystępować w takim, wyżej opisanym, "mieszanym" przeznaczeniu terenu – są funkcje: produkcyjna oraz mieszkaniowa. Sąd w niniejszym składzie podziela stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1154/20 (CBOSA), w myśl którego wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy i z § 7 pkt 7 rozporządzenia "wymóg wprowadzenia linii rozgraniczających tereny ograniczony jest przesłanką różnego przeznaczenia terenu. Różne przeznaczenie terenu to przeznaczenie, które pozostaje w sprzeczności, a zatem gdy nie można go pogodzić, np. przeznaczenia na budownictwo mieszkaniowe z przeznaczeniem na produkcyjną działalność". Dotyczy to także sytuacji, gdy jedna z ww. funkcji ma w założeniu jedynie "uzupełniać" drugą z nich (por. wyroki WSA w Poznaniu z 11 marca 2021 r. w sprawie IV SA/Po 1183/20, z 13 maja 2021 r. w sprawie IV SA/Po 1873/20; CBOSA).

Z tych względów Sąd stwierdził, że w istotnym stopniu naruszają dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy ustalenia zawarte w § 15 ust. 21 pkt 2 lit. a zaskarżonej uchwały, dopuszczające lokalizację „jednego budynku mieszkalnego na użytek własny właściciela terenu P/U”.

Wobec powyższego, Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części (pkt 1 sentencji wyroku).

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a. i art. 205 p.p.s.a., obejmujących zwrot od organu na rzecz skarżącego wynagrodzenie pełnomocnika w kwocie 480 zł równe minimalnej stawce za czynności radcy prawnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 265 ze zm.) - pkt 2 sentencji wyroku.

Niniejsza sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zss⁴ ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz. U. 2020 r. poz. 1842 ze zm.).

Na oryginał właściwie podpisany

Za zgodność z oryginałem

Justyna Hołyńska-Matela
St. sekretarz sądowy

