
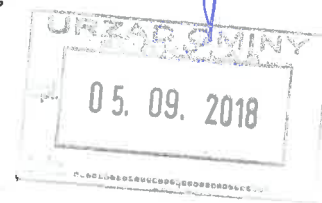


Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12
WYDZIAŁ IV
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

Dnia **3 września 2018 r.**
Sygn. akt **IV SA/Po 280/18**

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

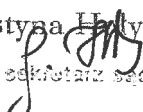
Urząd Gminy Suchy Las
Szkolna 13, 62-002 Suchy Las
9312.2018.DG
Wpłynęło dn. 05-09-2018
Przyjęto przez:
Marta Sobczak

02Y00F81I



Rada Gminy Suchy Las
ul. Szkolna 13
62-002 Suchy Las

DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 30 sierpnia 2018 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 14 czerwca 2018 r. wraz z uzasadnieniem, w sprawie ze skargi Wojewody Wielkopolskiego. Jednocześnie zwraca akta administracyjne (1 plik).

Justyna Hłubnińska

st. sekretarz sądowy

Załączniki:

1. odpis prawomocnego orzeczenia z dnia 14.06.2018 r. z uzasadnieniem;
2. akta administracyjne (1 plik)

ODPIS

Sygn. akt IV SA/Po 280/18



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 czerwca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Tomasz Grossmann
Sędzia		WSA Donata Starosta
Asesor sądowy		WSA Maria Grzymisławska-Cybulska (spr.)
Protokolant		st. sekr. sąd. Agata Tyll-Szeligowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 czerwca 2018 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na uchwałę Rady Gminy Suchy Las
z dnia 19 grudnia 2016 r., nr XXVI/298/16
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. stwierdza nieważność § 4 i §15 w części tekstowej zaskarżonej uchwały oraz jednocześnie stwierdza jej nieważność w zakresie terenu oznaczonego symbolem Tz w części rysunkowej planu, a także stwierdza nieważność § 9 ust. 1 i 2 pkt 3 w zakresie słów „pod poszerzenie dróg publicznych” oraz § 11 zaskarżonej uchwały
2. w pozostałej części oddala skargę
3. zasądza od Gminy Suchy Las na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czteryście osiemdziesiąt) tytułem zwrotu kosztów postępowania

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

J. Hojniska
Justyna Hojniska
St. protokolant sądowy



Wyrok z dnia 14.06.2018 r.
Postanowienie z dnia 280/18
sygn. akt IV SA/Po jest prawomocny(ę)
od dnia 07.07.2018 r.
podpis sędziego / referendarza sądowego

Olga Cybulska

UZASADNIENIE

Wojewoda Wielkopolski pismem sporządzonym dnia 15 lutego 2018 r. wniósł do sadu administracyjnego skargę na uchwałę nr XXVI/298/16 Rady Gminy Suchy Las z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gołęczewo – węzeł przesiadkowy.

Wojewoda zaskarżył wskazaną uchwałę w całości i zażądał stwierdzenia jej nieważności oraz zasądzenia kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że w uchwale nie ustalono przeznaczenia oraz nie określono sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu oznaczonego symbolem TZ. Podkreślono, że jedynym zapisem w uchwale dotyczącym terenu TZ jest § 4, z godnie z którym „na rysunku planu przedstawiono granice terenu zamkniętego-kolei, oznaczonego symbolem TZ”. Wojewoda wskazał też, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania, do czego odnoszą się także przepisy § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164 poz. 1587) na mocy którego, ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać między innymi określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania.

W dalszej kolejności wskazano, że w § 9 ust. 1 pkt 2 i 3 dla terenu MN/U oraz w ust. 2 pkt 2 i 3 uchwały dla terenów U, w zakresie określenia minimalnych powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych ustalono, że nie dotyczą one wydzielania działek pod poszerzenie dróg publicznych. Wojewoda podkreślił, że zawarte w planie miejscowym normy, poprzez swoją budowę, winny zapewnić jednoznaczność w ich odbiorze. Przytoczony przepis uchwały może budzić poważne wątpliwości interpretacyjne. Wskazana możliwość wydzielenia działki pod poszerzenie drogi publicznej traktowana, jako alternatywny sposób zagospodarowania terenu, stanowi bowiem naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy. Podkreślono, że przeznaczenie terenu i sposób jego zagospodarowania zostały w tym przypadku uzależnione od woli podmiotu innego niż gmina tj. zarządcy drogi, który to na przedmiotowych terenach może uznaniowo kształtować sposób

przeznaczenia i zagospodarowania. Sformułowanie w ten sposób ustaleń planu – w ocenie Wojewody - stwarza stan niepewności co do ostatecznego przeznaczenia terenu. W dalszej kolejności Wojewoda wskazał, że ścieżce rowerowej KD-X – nie nadano żadnej kategorii a oznaczono ją na rysunku kolorem białym (jako publiczną). Tymczasem, jak wskazał Wojewoda drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi. W dalszej kolejności Wojewoda wskazał, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym obowiązkowo określa się szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. W ocenie Wojewody poważne wątpliwości budzi ustalenie w § 11 ust. 1 zaskarżonej uchwały szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem poprzez wskazanie, że nie określa się minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek oraz minimalnej powierzchni działki dla terenu Uk. Zauważono, że jedynym parametrem, który określono dla wszystkich terenów jest kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego, a w uzasadnieniu uchwały Rada Gminy nie wskazała na podstawie jakich uwarunkowań stwierdzono brak konieczności ustalenia powyższych parametrów.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Suchy Las w sposób szczegółowy ustosunkowała się do zarzutów skargi i wniosła o jej oddalenie.

Na rozprawie w dniu 14 czerwca 2018 r. stawił się pełnomocnik organu i wyjaśnił, iż szlak komunikacyjny oznaczony symbolem KD-X ma być terenem publicznie dostępnym, z tym że zamkniętym dla pojazdów. W praktyce ma to być chodnik ze ścieżką rowerową bez jezdni dla pojazdów, dlatego nie musi spełniać parametrów technicznych dla drogi publicznej klasy dojazdowej. Podkreślono, że ma to być ścieżka publicznie dostępna, a nie droga publiczna w znaczeniu technicznoprawnym. W tym zakresie pełnomocnik organu sprostował swoje stanowisko zawarte w odpowiedzi na skargę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna w części.

1. Skargę na przedmiotową uchwałę Rady Gminy Suchy Las wywiódł w niniejszej sprawie Wojewoda jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów Rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.; w skrócie "u.s.g.).

2. 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 skrzepowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. np.: wyrok NSA z 15.07.2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7; postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05 – dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej w skrócie "CBOSA").

3. W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania Uchwały (tj. od 23 grudnia 2016 r.) nie orzekł o jej nieważności, wobec czego władny był zaskarżyć Uchwałę później, w trybie art. 93 u.s.g.

4. Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2188, z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, z późn. zm.; w skrócie "p.p.s.a.") kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i

wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część określonego aktu (zob.: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008 r., II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10 – CBOSA), przy czym reguła ta odnosi się również do zaskarżania planów miejscowych (por. wyrok NSA z 05.06.2014 r., II OSK 117/13, CBOSA) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

5. Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała nr XXVI/298/16 Rady Gminy Suchy Las z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gołęczewo – węzeł przesiadkowy, która przez Wojewodę została zaskarżona w całości.

6. Jak wynika z części wstępnej Uchwały, jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g. oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778, z późn. zm.; w skrócie "u.p.z.p."). Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 5 stycznia 2017 r. (poz. 269) i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia (§ 18 Uchwały).

7. Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona Uchwała, jako podjęta w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest aktem prawa miejscowego – zostało to *expressis verbis* przesądzone przez ustawodawcę w art. 14 ust. 8 u.p.z.p. Tym samym bez wątpienia należy ona do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego.

8. Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał skargę Wojewody z za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia oraz własnej kognicji.

9. Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu (w brzmieniu obowiązującym od 18.11.2015 r.) istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie

trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

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

11. Pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego" – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – należy wiązać zaś 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).

12. W okolicznościach badanej sprawy Wojewoda zażądał stwierdzenia nieważności całej uchwały, odnosząc się zatem w pierwszej kolejności do przebiegu zrealizowanej procedury planistycznej należy wskazać, że w badanej sprawie Rada Gminy Suchy Las uchwałą nr VII/60/15 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Golczewo – węzeł przesiadkowy podjęła 28 maja 2015 r.

Procedurę planistyczną określają przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności art. 17 tej ustawy.

Zgodnie z wymogami art. 17 pkt 1 u.p.z.p. Wójt Gminy Suchy Las o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Golczewo – węzeł przesiadkowy ogłosił w prasie lokalnej (Gazeta Wyborcza, w dodatku regionalnym Poznań z dnia 18 sierpnia 2015 r. (k.4), oraz w drodze obwieszczenia o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego (k. 5). Określono również termin składania wniosków do tego planu w terminie do 15 września 2015 r. Obwieszczenie o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego zamieszczono w sposób zwyczajowo przyjęty – na tablicy ogłoszeń Urzędu w terminie od 18 sierpnia 2015 r. do 16 września 2015 r. (dokumenty na k. 5).

Następnie stosownie do art. 17 pkt 2 u.p.z.p. Burmistrz zawiadomił organy i instytucje o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego wraz z pouczeniem o możliwości wniesienia wniosków i terminu ich wniesienia (k.6). Zawiadomienie to

skierowano do: Wojewody Wielkopolskiego (doręczono 13.08.2015 r.), Zarządu Województwa Wielkopolskiego (doręczono 13.08.2015 r.), Agencji Wywiadu (doręczono 14.08.2015 r.), Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (doręczono 14.08.2015 r.), Komendy Wojewódzkiej Policji (doręczono 13.08.2015 r.), Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska (doręczono 13.08.2015 r.); Wojewódzkiego Konserwatora Przyrody (z.p.o nr 7), Powiatowego Konserwatora Zabytków (doręczono 14.08.2015 r.), Marszałka Województwa Wielkopolskiego (doręczono 13.08.2015 r.), Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Poznaniu (doręczono 14.08.2015 r.), Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Poznaniu (doręczono 13.08.2015 r.), Okręgowego Urzędu Górniczego (doręczono 13.08.2015 r.), Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej (doręczono 14.08.2015 r.), Wielkopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych (doręczono 17.08.2015 r.), ENEA sp. zo.o. (doręczono 17.08.2015 r.), Aquanet S.A. (doręczono 13.08.2015 r.), PGNiG SPV 4 sp. zo.o. (doręczono 26.08.2015 r.), Zarządu Powiatu Poznańskiego (doręczono 14.08.2015 r.), Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu (doręczono 17.08.2015 r.), PKP Polskie Linie Kolejowe (doręczono 13.08.2015 r.), Zarządu Dróg Powiatowych (doręczono 13.08.2015 r.), Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej (doręczono 13.08.2015 r.), Komendy Wojewódzkiej Komendy Straży Pożarnej (doręczono 17.08.2015 r.), Rady Sołectkiej Wsi Gołęczewo (doręczono 11.08.2015 r.)

W toku postępowania wpłynęły wnioski od Urzędu Województwa Wielkopolskiego, Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego, regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu, WZM i UW w Poznaniu, Enea Operator Sp. zo.o., Zarządu Dróg Powiatowych, Starostwa Powiatowego w Poznaniu powiatowego Konserwatora Zabytków, Aquanet S.A., Sołtysa Wsi Gołęczewo, Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu. Wnioski te zostały rozpoznane (rozstrzygnięcie wniosków dokument k.71 i 52).

Następnie sporządzono Prognozę skutków finansowych (k.73) uchwalenia planu miejscowego spełniającego wymagania zawarte w § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. o sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587). W Prognozie zawarto w szczególności: prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na dochody własne i wydatki gminy, w tym na wpływy z podatku od nieruchomości i inne dochody związane z

obrotem nieruchomościami gminy oraz na opłaty i odszkodowania; prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy; wnioski i zalecenia dotyczące przyjęcia proponowanych rozwiązań projektu planu miejscowego, wynikające z uwzględnienia ich skutków finansowych.

W dalszej kolejności projekt planu skierowano do zaopiniowania i uzgodnienia.

Miejska Komisja Urbanistyczno – Architektoniczna zgodnie z art. 17 pkt 6 u.p.z.p. w dniu 16 lutego 2016 r. zaopiniowała pozytywnie projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Stosownie do treści art. 54 ust 1 i art. 58 ust 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko, Wójt wystąpił o opinię do projektu m.p.z.p. do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego i Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska.

Projekt zyskał opinie: Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Poznaniu (k.151) i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, w których sformułowano konkretne warunki uchwalenia planu. (k.155), Starosty Poznańskiego (k. 157), Marszałka Województwa Wielkopolskiego (k.158).

Pismem sporządzonym dnia 02 września 2013 r. z powołaniem na treść art. 17 pkt 6b u.p.z.p. Wójt wystąpił o uzgodnienie projektu m.p.z.p. do: Wojewody Wielkopolskiego, Zarządu Województwa Wielkopolskiego, Zarządu Powiatu Poznańskiego, Starosty Poznańskiego, Regionalnego Dyrektora ochrony Środowiska, Dyrektora Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu, Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Poznaniu, Zarządu Dróg Powiatowych w Poznaniu. Uzgodnień projektu dokonano.

W listopadzie 2015 r. sporządzona została również Prognoza oddziaływania na środowisko, spełniająca wymagania art. 51 ust 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko, w brzmieniu obowiązującym w dacie jej sporządzenia.

Stosownie do art. 17 pkt 10 u.p.z.p. uzgodniony projekt został wyłożony do publicznego wglądu. O wyłożeniu projektu Wójt ogłosił w prasie lokalnej (Gazeta Wyborcza dodatek regionalny Poznań z dnia 14 czerwca 2016 r.) oraz w drodze obwieszczenia o wyłożeniu planu miejscowego. Termin dyskusji publicznej nad

przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami określono na dzień 04 lipca 2016 r. o godz. 16.00 określając miejsce spotkania w siedzibie Urzędu Gminy Suchy Las, ul. Szkolna 13. Uplływ termin wnoszenia uwag do przedłożonego planu określono na dzień 10 sierpnia 2016 r. Określono również termin wyłożenia projektu planu w terminie od 22 czerwca 2016 r. do 25 lipca 2016 r. Obwieszczenie o wyłożeniu planu miejscowego zamieszczono w sposób zwyczajowo przyjęty – na tablicy ogłoszeń Urzędu w terminie od 14 czerwca 2016 r. do 11 sierpnia 2016 r. (k.189).

Do publicznej dyskusji doszło w dniu 04 lipca 2016 r., (k. 191).

W październiku 2016 r. projekt planu z Prognozą oddziaływania na środowisko drugi raz został wyłożony do publicznego wglądu. O drugim wyłożeniu projektu Wójt ogłosił w prasie lokalnej (Gazeta Wyborcza dodatek regionalny Poznań w dniu 24 października 2016 r.) oraz w drodze obwieszczenia o wyłożeniu planu. Termin dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami określono na dzień 28 listopada 2016 r. o godz. 16.00 określając miejsce spotkania w siedzibie Urzędu Gminy Suchy Las. Uplływ terminu wnoszenia uwag do przedłożonego planu określono na dzień 16 grudnia 2016 r. Określono również termin wyłożenia projektu planu w terminie od 02 listopada 2016 r. do 01 grudnia 2016 r. Obwieszczenie o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego zamieszczono w sposób zwyczajowo przyjęty – na tablicy ogłoszeń Urzędu w terminie od 24 października 2016 r. do 19 grudnia 2016 r.

Do publicznej dyskusji doszło w dniu 28 listopada 2016 r., a do projektu nie wniesiono uwag (k.196).

Dnia 19 grudnia 2016 r. Rada Gminy Suchy Las podjęła uchwałę Nr XXV 1/298/16 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gołęczewo - węzeł przesiadkowy.

Analiza akt sprawy dowodzi, że we wskazanym zakresie zachowano wymogi proceduralne uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

13. Odnosząc się do poszczególnych podniesionych w skardze zarzutów należy wskazać, że zasadnie, w ocenie Sądu Wojewoda zakwestionował fakt, że w zaskarżonej uchwale nie ustalono przeznaczenia oraz nie określono sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu oznaczonego symbolem Tz. Analiza zaskarżonej uchwały prowadzi do wniosku, że w zaskarżonej uchwale wskazano, że na rysunku planu przedstawiono granice terenu zamkniętego – kolei, oznaczonego symbolem Tz (§4). W § 15 zaskarżonej uchwały wskazano natomiast,

że w obszarze opracowania planu w granicach terenu zamkniętego oznaczonego symbolem Tz zlokalizowany jest fragment linii kolejowej Poznań – Pila. W ocenie Sądu, nie sposób zgodzić się organem, że na tej tylko podstawie - a są to jedyne przepisy zaskarżonej uchwały odwołujące się do terenów zamkniętych Tz - określono przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem Tz. W istocie w zaskarżonym planie przedstawiono wyłącznie granice terenu zamkniętego oraz istniejące już uwarunkowania faktyczne. Powołane przepisy § 4 i §15 nie określają natomiast przeznaczenia terenów Tz. Nie może budzić wątpliwości fakt, że akty prawa miejscowego muszą zawierać wypowiedzi dyrektywne wyznaczając adresatom pewien sposób zachowania się (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2015, s. 66). Miejscowy plan jako akt prawa miejscowego, musi więc posiadać precyzyjnie jednoznaczne, możliwe do wyegzekwowania ustalenia wyrażone w formie zakazów, nakazów, dopuszczeń. Sąd stoi przy tym na stanowisku, że plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego powinien zawierać regulacje czytelne i niebudzące wątpliwości interpretacyjnych, bo jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury – np. co do przeznaczenia terenu - to może stanowić zagrożenie dla standardów państwa prawa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych (por. wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r. sygn. II OSK 2106/15, wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, orzeczenia.nsa.gov.pl). W ocenie Sądu przepisami § 4 i §15 zaskarżonej uchwały nie określono przeznaczenia terenów Tz. Stanowisku organu w tym zakresie przeczy nie tylko literalne brzmienie przepisów § 4 i §15 zaskarżonej uchwały, ale również fakt, że ustalenia przeznaczenia wszystkich terenów objętych zaskarżoną uchwałą dokonano w jej § 3. Jednocześnie, nie ulega wątpliwości, że tereny zamknięte, objęte zaskarżoną uchwałą zostały – ustanowione - na mocy decyzji ministra właściwego do spraw transportu (decyzja nr 3 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie ustalenia terenów, przez które przebiegają linie kolejowe, jako terenów zamkniętych (Dz.Urz. Min. Inf. i Roz., poz. 25, tom. 15, lp. 4143). Nie ulega wątpliwości, że status terenów oznaczonych TZ wynika z decyzji ministra, a nie z treści zaskarżonej uchwały.

Tymczasem, wskazać należy, na wyłączenie spod zastosowania normy art. 4 ust. 3 u.p.z.p. terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu oznacza. Oznacza to, że do tych terenów zastosowanie znajduje art. 15 ust. 2 u.p.z.p. i obowiązkiem lokalnego prawodawcy jest określenie elementów planu

w zależności od potrzeb i warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawarto zestawienie obligatoryjnych elementów jakie powinien zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, obejmujących m.in. określenie w planie miejscowym przeznaczenie terenów

Nie może budzić wątpliwości fakt, że na mocy § 4 i § 15 zaskarżonej uchwały nie doszło do określenia przeznaczenia terenów Tz, do czego niewątpliwie organ był zobowiązany, decydując o objęciu terenów zamkniętych zaskarżoną uchwałą. Z tego powodu, że nie określono przeznaczenia terenów zamkniętych konieczne stało się stwierdzenie nieważności § 4 i § 15 w części tekstowej zaskarżonej uchwały oraz jednocześnie stwierdzenie jej nieważności w zakresie terenu oznaczonego symbolem Tz w części rysunkowej planu. Podejmując rozstrzygnięcie we wskazanym kształcie Sąd wziął pod uwagę argumentację Rady Gminy Suchy Las, która podniosła, że „nikt nie zamierzał, nie zamierza, ani nic nie wskazuje na to by w przyszłości, zamierzano nad lub pod powierzchnią tego terenu zrealizować inwestycję niezwiązaną z transportem kolejowym”. Należy wskazać, że skoro Rada Gminy Suchy Las nie zamierza kształtować zabudowy w tym terenie, to bezcelowe było włączenie tego terenu zamkniętego w granice obszaru objętego zaskarżonym planem. Jeżeli jednak organ zdecydował o włączeniu terenu zamkniętego w obszar objęty miejscowym planem, to rolą organu było również wywiązanie się w odniesieniu do tych obszarów z obowiązków wynikających z art. 15 ust. 2 u.p.z.p. który nakazuje obowiązkowo określić w planie miejscowym przeznaczenie terenów. Odstąpienie od realizacji obowiązków wynikających z art. 15 ust. 2 u.p.z.p. w odniesieniu do obszaru terenu zamkniętego, skutkowało stwierdzeniem nieważności § 4 oraz § 15 zaskarżonej uchwały. W konsekwencji niezbędnym było również stwierdzenie nieważności części rysunkowej planu, w zakresie w jakim obejmuje on swymi granicami tereny oznaczone jako TZ. Usunięcie terenów zamkniętych z obszaru objętego zaskarżoną uchwałą pozwoliło na stwierdzenie nieważności tego aktu w części.

14. Przechodząc do kolejnego zarzutu należy wskazać, że Wojewoda podniósł, że w uzasadnieniu uchwały Rada Gminy nie wykazała na podstawie jakich uwarunkowań stwierdzono brak konieczności ustalenia tych parametrów, co do których w § 11 zaskarżonej uchwały zawarto postanowienia „nie określa się”. Przepis § 11 zaskarżonej uchwały ustalał szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy

podniosła, że teren objęty planem nie obejmuje terenów, których nie można zabudować racjonalnie ze względu na istniejące tam stosunki własnościowe. Podniesiono, że teren oznaczony symbolem „Uk” ma tylko 300m², dlatego nie ma racjonalnych podstaw do określenia maksymalnej i minimalnej szerokości frontów działek, albo powierzchni działek, albo szczegółowych zasad podziału tego terenu. W odpowiedzi na skargę podkreślono też, że zaskarżona uchwała nie obejmuje terenów, których nie można zabudować w sposób racjonalny, dlatego – w ogóle – nie było celowe wprowadzenie do tej uchwały szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości.

Badając zasadność podniesionego w skardze zarzutu, Sąd stanął na stanowisku, że skoro sam organ wskazuje, że wprowadzenie uregulowań zawartych w § 11 zaskarżonej uchwały było zbędne, to rodzi się pytanie o dopuszczalność jego wprowadzenia zaskarżoną uchwałą. Zgodzić trzeba się z Radą Gminy Suchy Las, że zgodnie z wyrażonymi już wielokrotnie poglądami sądów administracyjnych obowiązek wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. nie ma charakteru bezwzględnego, gdyż musi być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem (por. P. Kwaśniak, Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2011, s. 214, por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 311/10, z 13 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1566/11; z 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1343/12, orzeczenia.nsa.gov.pl; Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 161-162). Zatem nawet brak zamieszczenia w treści zaskarżonego planu zagospodarowania przestrzennego przepisów dotyczących zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości nie może sam w sobie prowadzić do stwierdzenia nieważności całego planu. Rada gminy może więc odstąpić od obowiązku określenia szczegółowych warunków i zasad scalenia i podziałów, gdy uzasadniają to okoliczności faktyczne i prawne. Jeśli 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., to ich brak nie może stanowić o niezgodności planu z prawem (por. wyrok NSA z 24 lutego 2017 r. sygn. II OSK 1558/15, orzeczenia.nsa.gov.pl). Nie ulega również wątpliwości Sądu w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę, że plan musi być dostosowany do faktycznie występujących uwarunkowań na terenie nim objętym. Należy zatem w pierwszej kolejności ocenić czy stan faktyczny daje podstawy do określenia

poszczególnych obligatoryjnych elementów, a ustalwszy że taka potrzeba zachodzi należy ustalić je w sposób prawem nakazany. W okolicznościach badanej sprawy bezspornie stwierdzono, że stan faktyczny daje podstawy do odstąpienia od określenia tego elementu obligatoryjnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jakim jest określenie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, po czym zasady te ustalono. Należy zauważyć, że w okolicznościach badanej sprawy Rada Gminy Suchy Las, w istocie przyznając, że stan faktyczny terenu objętego planem nie daje podstaw do zamieszczania w planie ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. – ustalenia takie jednak poczyniła. Co więcej, uczyniła to w taki sposób, że brzmienie § 11 zaskarżonej uchwały rodzi wątpliwości interpretacyjne, dając podstawy do przyjęcia, że nie (jak przekonuje Rada Gminy odstąpiono zamieszczenia ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 8 u.p.z.p.), ale w istocie określono je w sposób, który nie prowadzi do jakichkolwiek ograniczeń w tym zakresie.

Podkreślić trzeba, że plan miejscowy ogranicza wykonywanie prawa własności - prawa, które podlega konstytucyjnej ochronie. W związku z tym przy wykładni ustaleń planu miejscowego w pełni ma zastosowanie zasada proporcjonalności wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tą zasadą ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (por. wyrok NSA z dnia 09 maja 2017 r. sygn. II OSK 2112/15, orzeczenia.nsa.gov.pl). Tymczasem, w okolicznościach niniejszej sprawy, organ przyznaje, że w § 11 ustanowiono ograniczenia, choć brak było ku temu podstaw. Z tych też względów należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 11 zaskarżonej uchwały.

15. Przechodząc do kolejnego zarzutu skargi, zgodzić należało się również z Wojewodą, że do niejednoznacznych wniosków prowadził zapis §9 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 2 pkt 2 i 3, w zakresie w jakim przepisy te stanowiły, że dla terenów MN/U i 1U oraz 2U ustala się minimalną powierzchnię nowo wydzielonej działki budowlanej, przy czym zasada ta nie dotyczy wydzielania działek pod poszerzanie dróg publicznych. Postanowienia te dotyczyły terenów oznaczonych symbolami MN/U (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług) oraz 1U i 2U (tereny zabudowy usługowej). Zgodzić należy się, że uchwalone przez Radę Gminy

brzmienie powołanych przepisów rodziło stan niepewności, co do faktycznego przeznaczenia tych terenów zaskarżoną uchwałą. Dlatego stwierdzono nieważność powołanych przepisów w zakresie słów „pod poszerzanie dróg publicznych”, co eliminuje wskazaną wadę uchwały.

16. W kontekście podniesionych zarzutów skargi należy również odnieść się do kwestii ścieżki pieszo-jednej o symbolu KD-X. Zasadnie Wojewoda zwrócił uwagę na niejednoznaczność zapisów części tekstowej, w zestawieniu z częścią graficzną zaskarżonej uchwały. Jak wynika jednak z wyjaśnień pełnomocnika Rady Gminy szlak komunikacyjny oznaczony symbolem KD-X ma być terenem publicznie dostępnym, z tym że zamkniętym dla pojazdów. W praktyce ma to być chodnik ze ścieżką rowerową bez jezdni dla pojazdów, dlatego nie musi spełniać parametrów technicznych dla drogi publicznej klasy dojazdowej. Przyjmując to uzasadnienie, Sąd uznał, że jakkolwiek we wskazanym przez Wojewodę zakresie doszło do naruszenia prawa, to nie nosi ono znamion naruszenia istotnego, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały we wskazanym zakresie.

Mając powyższe na uwadze, Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części określonej w pkt 1 sentencji wyroku, zaś w pozostałym zakresie – w tym, co do żądania stwierdzenia nieważności Uchwały w całości – skargę oddalił (pkt 2 sentencji wyroku).

O kosztach postępowania (pkt 3 sentencji wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., uwzględniając wynagrodzenie pełnomocnika Skarżącego ustalone zgodnie z § 15 ust. 1 w zw. 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, z późn. zm.), w wysokości 480 zł.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Justyna Hołyńska
St. sekretarz sądowy



