



**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 14 lutego 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia WSA Bogusław Jażdżyk  
Sędzia WSA Ewa Osipuk  
Asesor WSA Grzegorz Klimek (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 14 lutego 2023 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
na uchwałę Rady Gminy Rybno  
z dnia 31 sierpnia 2022 r., nr XLIII/324/2022  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego  
na terenach położonych w obrębie geodezyjnym Nowa Wieś gm. Rybno  
**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.**



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA

  
**Anna Piontczak**

## UZASADNIENIE

W dniu 31 sierpnia 2022 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559, dalej: u.s.g.) w zw. z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503, dalej: u.p.z.p.), w zw. z uchwałą Nr XXVIII/209/2021 z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenach położonych w obrębie geodezyjnym Nowa Wieś, gm. Rybno, Rada Gminy Rybno podjęła uchwałę Nr XLIII/324/2022 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenach położonych w obrębie geodezyjnym Nowa Wieś, gm. Rybno.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski (dalej też jako: Wojewoda lub organ nadzoru) reprezentowany przez pełnomocnika, działając na podstawie art. 93 ust. 1 i 2 u.s.g. wywiódł do Sądu skargę na powyższą uchwałę wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości. W uzasadnieniu skargi podniósł, że w przedmiotowej uchwale Rada Gminy Rybno nienależycie wypełniła dyspozycję art. 16 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 8 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). Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000 a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5000. Rysunek przedmiotowego planu miejscowego został opracowany na podkładach mapowych w skali 1:2000. Analiza rysunku planu wykazuje, że nie został on sporządzony nie na tak dużej powierzchni (ok. 5.66 ha), aby nie można było wykonać go w pożądaney ustawowo skali 1:1000. Ponadto, nie jest wystarczająco czytelna, bowiem numery działek i inne treści mapy są trudne do odczytania nawet z wersji cyfrowej dostępnej na BIP UG Rybno po powiększeniu obrazu. Część graficzna planu nie jest więc dostatecznie czytelna, aby przyjąć, że zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek uzasadniający zastosowanie mapy w skali 1:2000. Argumentował, że Rada Gminy

Rybno naruszyła i nie wypełniła również dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 1, § 4 pkt 9 lit. a) i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w wyniku wprowadzenia w § 13 pkt 2 i § 14 pkt 1 uchwały oraz dodatkowo na rysunku planu (oznaczenie informacyjne - „proponowane dojazdy”), na terenie objętym planem, możliwości realizacji systemów komunikacji poprzez dojścia i dojazdy, a tym samym poprzez nierozgraniczenie terenów komunikacyjnych od pozostałych terenów elementarnych. Dodatkowo Rada Gminy Rybno, naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., poprzez przyjęcie w § 17 ust. 1 pkt 8 lit. a) uchwały ustaleń dotyczących zasad obsługi komunikacyjnej: „dojazd od drogi gminnej nr 185044N Rumian - Naguszewo (dz. nr 131, poza granicami planu)”. Wprowadzając przywoływaną regulację do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Rada Gminy Rybno, wadliwie określiła warunki powiązań obszaru objętego planem z zewnętrznym układem komunikacyjnym. Stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zgodnie z § 4 pkt 9 a) rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „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 (...)”. Stosownie zaś do § 4 pkt 1 powyższego rozporządzenia „ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów;”. Według § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać linie rozgraniczające tereny. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego na terenach położonych w obrębie geodezyjnym Nowa Wieś, gm. Rybno, przewiduje pod zabudowę turystyczno-wypoczynkową, obsługi turystyki i ruchu turystycznego, teren oznaczony symbolem 1.UT. o łącznej powierzchni około 5,66 ha. Dla tego terenu elementarnego dopuszczono możliwość wydzielenia „dojazdów wewnętrznych” (dróg wewnętrznych), czyli de facto przewidziano przeznaczenie uzupełniające w formie dojść i dojazdów, mających stanowić uniwersalne (elastyczne) rozwiązanie obsługi komunikacyjnej, które nie zostały wyodrębnione jako tereny o innym przeznaczeniu. Rada Gminy Rybno odstąpiła od trwałego (stanowiącego obowiązuje ustalenie planu) wyznaczenia dróg (co najmniej wewnętrznych) w części graficznej planu, co stanowi

o istotnym naruszeniu zasad jego sporządzania przez organ stanowiący gminy. Ponadto, takimi postanowieniami planu przeniosła swoje kompetencje, w zakresie zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów, na inne organy i podmioty. Brak jednoznacznego ustalenia sposobu przebiegu układu komunikacyjnego, z jednoczesnym ustaleniem przeznaczenia w formie dojeżdż i dojazdów niewyodrębnionych z terenów elementarnych, powoduje, że może on zostać poprowadzony w sposób dowolny, a zarazem z pominięciem procedury zmiany planu miejscowego. Takie scedowanie uprawnień powoduje przekroczenie przez gminę granic władztwa planistycznego. Ustalenia dokonane przez Radę Gminy powodują niepewność planistyczną, sprawiając że o ostatecznym przebiegu drogi może zdecydować inny podmiot i to w nieokreślonej procedurze. Podniósł, że w § 13 pkt 1 i 2 w zw. z § 17 ust. 1 pkt 5 lit. b) uchwały Rada Gminy Rybno przyjęła ustalenia wykraczające poza dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Art. 15 ww. ustawy, zawiera zamknięty katalog ustaleń, które organ stanowiący gminy musi, bądź może w zależności od potrzeb, wprowadzić do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzenie ustaleń, wykraczających poza zakres regulacji wskazany w art. 15 u.p.z.p. powoduje przekroczenie przez radę gminy granicy władztwa planistycznego i stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego. W okolicznościach przedmiotowej uchwały, postanowienia § 13 pkt 1 i 2 w zw. z § 17 ust. 1 pkt 5 lit. b) uchwały, naruszają art. 15 ust. 2 pkt 8 w związku z art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. Dodatkowo wskazał, że zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 10 ww. ustawy, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w zależności od potrzeb możliwe jest jedynie ustalenie minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych, co też w przypadku przedmiotowej uchwały Rada Gminy Rybno ustaliła w § 17 ust. 1 pkt 5 lit. a) uchwały. Gdyby ustawodawca uważał za konieczne i możliwe określenie zasad podziału nieruchomości w planie miejscowym, to zrobiłby to poprzez analogię do brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 8 i ust. 3 pkt 1, w których określa zasady scalania i podziału nieruchomości. Ponadto rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu planu miejscowego, nie przewiduje takich ustaleń i wyraźnie wyróżnia procedurę scalania i podziału, która leży w kompetencji rady gminy, podczas gdy procedura podziału nieruchomości w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, leży w kompetencji wójta i tym samym organ stanowiący gminy

nie otrzymał upoważnienia do określania w planach miejscowych regulacji w tym zakresie.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Rybno wniósł o jej oddalenie. Podniósł, że skala projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 1:2000 jest dopuszczona przepisami prawa, na co skarżący wskazuje i jest często stosowana. Zmiana skali w tej sprawie nie stanowi naruszenia przepisów u.p.z.p. gdyż teren objęty tym planem nie jest zagospodarowany (brak budynków, dróg, ogrodzeń, infrastruktury technicznej) i nie ma elementów, które powinny być w projekcie przedstawione. Aktualnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dopuszcza w szczególnych przypadkach (i to jest szczególny przypadek), stosowanie map w skali 1:2000 (w przypadku gdyby nagromadzenie zainwestowania było bardzo intensywne powinno się stosować mapę w skali 1:500). Jednym ze szczególnych przypadków jest też duża powierzchnia planu, o czym mowa również w rozporządzeniu. Duża powierzchnia planu to określenie nieprecyzyjne, o czym świadczyć może nawet treść skargi na stronie 3, gdzie mówi się o „znacznej powierzchni”. Należy przy tym zauważyć, że rysunek przedmiotowego planu w wersji rastrowej geotiff (APP, XML) i na wydrukach jest czytelny. Niestety podczas pracy w programach legislacyjnych, wymagany jest format rysunku „pdf”, a czytelność po konwersji rysunku znacznie się pogarsza, na co sporządzający plan nie ma wpływu. Dodał, że plan dopuszcza wydzielenia gruntu pod działki dojazdowe i nie stanowi to naruszenia żadnego przepisów prawa. Oznaczenie informacyjne na rysunku planu „proponowanych dojazdów” nie narusza przepisów u.p.z.p., ani rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które mówi, że projekt rysunku powinien zawierać „w razie potrzeby oznaczenia elementów informacyjnych, niebędących ustaleniami projektu planu miejscowego”. Ponadto, projekt w/w planu uzyskał wszystkie wymagane prawem opinie i uzgodnienia, w tym okazję do wypowiedzenia się w sprawie projektu np. w postaci opinii miał również Wojewoda Warmińsko-Mazurski, ale z tego nie skorzystał.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:**

Skarga została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym, na podstawie art. 120 i art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 259, zwanej dalej: p.p.s.a.), wniosek taki zgłosił skarżący, a organ przeciwko temu nie występował.

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 2147) oraz art. 134 § 1 p.p.s.a., sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności zaskarżonego aktu, czyli ocenia jego zgodność z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty jego podjęcia, nie będąc przy tym związanym zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Oznacza to, że zadaniem sądu administracyjnego jest sprawdzenie, czy zaskarżony akt prawny został wydany zgodnie z przepisami prawa materialnego oraz czy przy podejmowaniu zaskarżonego aktu nie zostały naruszone przepisy postępowania w stopniu wymagającym jego uchylecia. Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. 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. Stosownie do art. 93 ust. 1 u.s.g. po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Unormowania te określają kompetencje organu nadzoru, który zobowiązany jest sprawdzić czy uchwały lub zarządzenia organów samorządu wydane zostały na podstawie i w granicach prawa. Stanowi o tym art. 85 u.s.g., zgodnie z którym nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Organ nadzoru może oceniać skalę naruszenia i jego wpływ na obowiązywanie aktu planistycznego niezależnie od tego czyjego konkretnie interesu prawnego naruszenie dotyczy. Organ nadzoru uprawniony jest do zastosowania przysługujących mu kompetencji nadzorczych w stosunku do wszystkich uchwał i zarządzeń z zakresu działalności gminnej, jeżeli tylko stwierdzi, że doszło do naruszenia prawa. Realizując tę kompetencję organ nadzoru nie jest skrzepowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lipca 2005 r., sygn. akt II OSK 320/05, publ.

<http://orzeczenia.nsa.gov.pl> – dalej CBOSA). W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w terminie 30 dni od dnia otrzymania zaskarżonej uchwały nie orzekł o jej nieważności, wobec czego był władny zaskarżyć ją w trybie art. 93 u.s.g.

Nie ulega też 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.

Badając legalność zaskarżonej uchwały w świetle wymienionych wyżej kryteriów i w oparciu o akta sprawy, zgodnie z art. 133 § 1 p.p.s.a., Sąd stwierdził, że skarga jest zasadna.

Przechodząc do zarzutów skargi, stosownie do art. 16 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5000. Zgodnie zaś z § 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r., poz. 2403, dalej: rozporządzenie) część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się z wykorzystaniem map, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy, w postaci elektronicznej, w układzie współrzędnych zgodnym z obowiązującym państwowym systemem odniesień przestrzennych, zawierających obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem.

W ocenie Sądu przytoczone wyżej przepisy nie dają zatem dowolności w zakresie wyboru mapy, na której kopii sporządza się rysunek planu. Musi to być mapa zasadnicza lub katastralna w razie braku zasadniczej, a plan musi być naniesiony na kopii tej właśnie mapy, a nie na dowolnej - nawet stworzonej przez geodetów dla celu postępowania planistycznego - mapie. Mapa zasadnicza lub katastralna to konkretna mapa odzwierciedlająca stan rzeczywisty i potwierdzona urzędowo. Nie może być zatem mowy o sporządzaniu planów na innych mapach.

Określenie skali projektu rysunku planu miejscowego powinno być zawarte na rysunku planu miejscowego zarówno w formie liczbowej, jak i liniowej (tak zwanej podziałki) - wymóg taki zawarty został w § 7 pkt 2 rozporządzenia.

W odniesieniu do skali 1:500 i 1:2000 uszczegółowienie możliwości jej stosowania jest zawarte w § 6 cytowanego rozporządzenia. Zgodnie tym przepisem: 1) w przypadku sporządzania projektu rysunku planu miejscowego dla inwestycji liniowych oraz dla obszarów o znacznej powierzchni dopuszcza się stosowanie map w skali 1:2000, 2) w przypadku sporządzania projektu rysunku planu miejscowego obejmującego obszar intensywnej zabudowy, a także dla obszarów przestrzeni publicznej dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500. Kryteriami, które pozwalają określić, czy występuje przypadek "szczególnie uzasadniony", są przede wszystkim obszar planu miejscowego, treść mapy oraz charakter ustalonego przeznaczenia terenu, a także czytelność graficznej części planu. Stosowanie w załączniku graficznym skali 1:2000 może nastąpić "w szczególnie uzasadnionych" przypadkach. Takie brzmienie przepisu podkreśla wyjątkowość tej sytuacji (ustawodawca nie posługuje się wyłącznie sformułowaniem "uzasadnionych").

Sąd zauważa, że na użytym w sprawie podkładzie mapowym, na którym sporządzono część graficzną planu, brak jest jakichkolwiek oznaczeń potwierdzających pochodzenie z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Ta istotna wada jest wystarczającą podstawą stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 16 ust. 1 zdanie pierwsze u.p.z.p., "plan miejscowy sporządza się z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych, albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym". Jak podnosi judykatura "przepis ten wprowadza jednoznaczną zasadę, że plan miejscowy sporządza się z wykorzystaniem kopii urzędowych map. Musi to być mapa zasadnicza lub katastralna w razie braku mapy zasadniczej, a plan musi być naniesiony na kopii tej właśnie mapy, a nie na dowolnej mapie stworzonej dla celu postępowania planistycznego. Z tego też względu mapa uzyskana z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, wykorzystana do sporządzenia planu miejscowego nie może być przeskalowywana poza ośrodkiem dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, a jej zgodność z oryginałem przechowywanym w tym zasobie powinna potwierdzać klauzula, którą właściwy organ nadaje na kopiach dokumentów udostępnionych z zasobu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 czerwca 2017 r., II OSK 1962/16, CBOSA). Formalna konieczność wykorzystania urzędowych podkładów mapowych dla celów



planistycznych ma na celu zagwarantowanie, że dane z zasobu geodezyjnego i kartograficznego nie zostały w żaden sposób zmodyfikowane w trakcie prac nad projektem planu miejscowego (tak wyrok NSA z dnia 18 lipca 2018 r., II OSK 2033/16, CBOSA). Wykorzystany w niniejszym przypadku podkład mapowy nie został urzędowo poświadczony za zgodność z oryginałem. Oznacza to, że nieprawidłowo sporządzono część graficzną kwestionowanego planu.

W orzecznictwie sądów administracyjnych konsekwentnie podnosi się również w odniesieniu do załącznika graficznego planu miejscowego, że sposób jego sporządzenia określony w art. 16 ust. 1 u.p.z.p. jest kryterium oceny poprawności planu z przepisami prawa. Sporządzenie planu miejscowego w skali 1:2000 zamiast w skali 1:1000, jaka jest wskazana w przepisie art. 16 ust. 1 u.p.z.p., stanowi istotne naruszenie ustawowo określonych zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Na gruncie przepisów obowiązujących gmina nie ma bowiem swobody wyboru skali. Mniejszą skalę ustawa dopuszcza jedynie w ściśle wskazanych przypadkach. Celem ustawowego uregulowania skali planu miejscowego jest zapewnienie jego czytelności. Z uzasadnienia do zaskarżonej uchwały nie wynika jednak dlaczego organ zastosował skalę 1:2000. Natomiast trafnie podnosi pełnomocnik organu nadzoru, że część graficzna planu nie jest wystarczająco czytelna, bowiem numery działek i inne treści mapy są trudne do odczytania. Powyższą okoliczność zdaje się dostrzegać również organ, który w odpowiedzi na skargę wskazuje, że czytelność po konwersji rysunku znacznie się pogarsza. W tych okolicznościach naruszenie przez Radę art. 16 ust. 1 u.p.z.p. nie może zostać uznane za nieistotne. Powtórzyć należy, że cel ww. unormowania art. 16 u.p.z.p. polega na tym, aby rysunek planu miejscowego był czytelny i nie powodował wątpliwości interpretacyjnych w odniesieniu do przeznaczenia terenów objętych tym planem. Z powyższą regulacją koresponduje § 8 ust. 1 rozporządzenia stanowiący, że część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w technice graficznej zapewniającej czytelność ustaleń planu i mapy, z wykorzystaniem której jest on sporządzony. W judykaturze podnosi się, że sporządzenie części graficznej planu miejscowego w skali 1:2000 i 1:5000 nawet bez wskazania okoliczności uzasadniających przyjęcie, że zachodzi "szczególnie uzasadniony przypadek", o którym mowa w art. 16 ust. 1 u.p.z.p. nie stanowi podstawy do stwierdzenia nieważności planu, jedynie wtedy, gdy pomimo przyjęcia takiej skali rysunek planu jest czytelny, a odczytanie numerów działek nie stanowi trudności (tak: w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2795/19, z dnia

27 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2071/13, z dnia 3 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 1734/15, z dnia 17 czerwca 2016 r., CBOSA). Taka sytuacja nie miała miejsca w niniejszej sprawie.

Sąd uznał również za zasadne pozostałe zarzuty skargi. Mianowicie, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Przez "szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości", o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. należy rozumieć instytucję scalania i podziału nieruchomości przez gminy uregulowaną w Rozdziale 2 Scalanie i podział nieruchomości Dziale III Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r., poz. 344, dalej: u.g.n.). Istota scalania i podziału nieruchomości polega na funkcjonalnym współwystępowaniu obu tych procesów - scalania nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu. Zgodnie z art. 102 ust. 1 u.g.n. gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101 ust. 1. Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. Zauważyć należy, że zacytowany przepis pozostaje w związku z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., który przewiduje jako element obligatoryjny planu miejscowego określenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. W ocenie sądu nie budzi zatem wątpliwości, że organy stanowiące gminy mają kompetencje do określania w planach miejscowych warunków scalania i podziałów nieruchomości w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.g.n., nie zaś do regulowania zasad podziału nieruchomości w ogólności. Jedynym zaś elementem miejscowego planu odnoszącym się do podziałów nieruchomości w ogóle, który organ stanowiący może fakultatywnie umieścić w planie jest minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek budowlanych (art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p.). Jak wskazał tut. Sąd w wyroku z 28 lutego 2019 r., sygn. II SA/OI 50/19, „scalanie i podział są dopuszczalne tylko wtedy, gdy mają nastąpić na obszarze planu i w tym planie mają być przeznaczone na cele inne niż rolne lub leśne – art. 101 – 108 u.g.n. Dotyczy to sytuacji rozdrobnienia działek. Muszą one być najpierw scalone, a później na nowo podzielone. Podziału nieruchomości dotyczy zaś art. 93 i nast. u.g.n. Podziału można dokonać, jeśli jest on zgodny z planem. Nie oznacza to jednak, że w planie można określić zasady i warunki podziału nieruchomości. Odbywa się on według zasady, wynikającej z art. 93 u.g.n.” Tym samym, postanowienia § 13 ust. pkt 1 i 2 oraz § 17 ust. 1 pkt 5 lit. a) uchwały nie wypełniają dyspozycji ustawowej z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Powyższy przepis odczytywać należy w związku z art. 4 ust. 1 ww. ustawy, w którym określono podstawowe a zarazem obligatoryjne elementy planu miejscowego - czyli ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobu zagospodarowania terenu i warunków zabudowy. Obowiązek określenia w miejscowym planie przeznaczenia terenów oznacza konieczność sprecyzowania sposobu jego przyszłego zagospodarowania i wykorzystania poprzez takie sformułowania, które jednoznacznie wskazują, jaką funkcję ma on pełnić. Zapisy planu powinny zatem jasno i spójnie określać przeznaczenie danego terenu. Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia część graficzna projektu planu miejscowego zawiera m.in. określenie przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich symbole i oznaczenia graficzne wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów. W przedmiotowej uchwale - w § 13 pkt 2 i § 14 pkt 1 uchwały oraz dodatkowo na rysunku planu (oznaczenie informacyjne - „proponowane dojazdy”) – Rada gminy odstąpiła od trwałego (stanowiącego obowiązujące ustalenie planu) wyznaczenia dróg w części graficznej planu, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad jego sporządzania. Brak jednoznacznego ustalenia sposobu przebiegu układu komunikacyjnego, z jednoczesnym ustaleniem przeznaczenia w formie dojeżdż i dojazdów niewyodrębnionych z terenów elementarnych, powoduje, że może on zostać poprowadzony w sposób dowolny.

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA

*Anna Piontczak*

