

|                                    |                  |
|------------------------------------|------------------|
| Urząd Miejski Gminy<br>Rakoniewice |                  |
| W P I S Y H I S T O R I A          |                  |
| dnia                               | 28.06.2021       |
| L.dz.                              | 5603/14, zał. 57 |
| podpis                             |                  |

<https://epuap.gov.pl/warehouse/feDocContent?id=161142580&ty...>

ument elektroniczny

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

61-815 Poznań

Ratajczaka 10/12

IV SA/Po 339/21

Poznań, 2021-06-28

Rada Miejska Rakoniewic

62-067 Rakoniewice

Osiedle Parkowe 1

### DORĘCZENIE ODPISU WYROKU Z UZASADNIENIEM

W załączeniu przesyłam korespondencję sądową.

Załączniki:

1. IV SA-PO 339-21-dor.-odpisu-wyroku-z-uzasadnieniem.pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć  
oprogramowania do weryfikacji podpisu

Data złożenia podpisu: 2021-06-28T11:50:57.572Z

**Podpis elektroniczny**



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

WSA w Poznaniu  
2021.06.28 11:48:43

Signer:  
CN=WSA w Poznaniu  
C=PL  
O=Wojewódzki Sąd Adminis  
E=gkojlek@nsa.gov.pl  
Public key:  
RSA/2048 bits

**Dnia 28 czerwca 2021 r.**  
**Sygn. akt IV SA/Po 339/21**

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

**Rada Miejska Rakoniewic**

## **DORĘCZENIE ODPISU WYROKU**

W wykonaniu zarządzenia z dnia 23 czerwca 2021 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza – jako organowi administracji – odpis wyroku z dnia 10 czerwca 2021 r. wraz z uzasadnieniem.

Izabela Kaczmarczyk

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 10 czerwca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu  
w składzie następującym:

|                |        |                                         |
|----------------|--------|-----------------------------------------|
| Przewodniczący | Sędzia | WSA Maria Grzymisławska-Cybulska (spr.) |
|                | Sędzia | WSA Tomasz Grossmann                    |
| Asesor sądowy  |        | WSA Sebastian Michalski                 |

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 10 czerwca 2021 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej Rakoniewic  
z dnia 20 października 2020 r. nr XX/153/2020  
w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu  
położonego w rejonie ulic Dębowej, Cmentarnej i Wielichowskiej w Rakoniewicach

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 17 pkt 1 lit. g i § 24 ust. 1 pkt 1 lit. g oraz dotyczącej terenu 6MN/U,
2. zasądza od Gminy Rakoniewice na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem  
Izabela Kaczmarczyk

st. sekretarz sądowy

## UZASADNIENIE

Wojewoda Wielkopolski pismem z dnia 02 marca 2021 r. nr IR-XI.0552.12.2020.2 wniósł do sądu administracyjnego skargę na uchwałę nr XX/153/2020 Rady Miejskiej Rakoniewic z dnia 20 października 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego u rejonie ulic Dębowej, Cmentarnej i Wielichowskiej w Rakoniewicach (dalej również jako: „Uchwała”).

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.) Uchwałę zaskarżono w części, tj. w zakresie: terenu 6MN/U, § 17 pkt 1 lit. g oraz § 24 ust. 1 pkt 1 lit. g.. Wojewoda Wielkopolski wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w części, tj. w zakresie: terenu 6MN/U, § 17 pkt 1 lit. g oraz § 24 ust. 1 pkt 1 lit. g - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadniając złożoną skargę Wojewoda Wielkopolski wskazał, że na sesji w dniu 20 października 2020 r. Rada Miejska Rakoniewic podjęła uchwałę Nr XX/153/2020 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w rejonie ulic Dębowej, Cmentarnej i Wielichowskiej w Rakoniewicach.

Podstawę prawną podjętej uchwały stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2020 r. poz. 713) oraz 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.).

W odniesieniu do zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego stwierdzono, że zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587, zwanego dalej „rozporządzeniem”) na rysunku planu stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego. W odniesieniu do zaskarżonej Uchwały Wojewoda stwierdził, że ww. przepis rozporządzenia naruszono w ten sposób, że na rysunku planu wprowadzono (wraz z linią rozgraniczającą tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania) teren oznaczony symbolem 6MN/U, bez jakichkolwiek ustaleń w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w treści uchwały. W treści uchwały wskazano co prawda, że ustala się teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usługowej

6MN/U, niemniej w ustaleniach szczegółowych nie uwzględniono tego terenu. Wojewoda zaznaczył, że pozostałe wyznaczone w uchwale tereny MN/U zostały przyporządkowane do dwóch grup o różnych szczegółowych parametrach i wskaźnikach kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w związku z czym parametrów dla terenu 6MN/U nie da się przyporządkować na zasadzie analogii z innymi terenami MN/U.

Wskazano też, że z wyjaśnień Burmistrza Rakoniewic (pismo z dnia 18 listopada 2020 r.; Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP51252238) przesłanych Wojewodzie Wielkopolskiemu w toku toczącego się postępowania nadzorczego, wynika, że w wyniku omyłki nie zawarto żadnych ustaleń dla terenu 6MN/U.

Dalej Wojewoda Wielkopolski wskazał, że zasady procedury scalania i podziału nieruchomości szczegółowo regulują przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990, ze zm.). W myśl art. 101 ust. 2 tej ustawy przepisy rozdziału dotyczącego procedury scalenia i podziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne, a zatem zamieszczenie zasad tej procedury w planie miejscowym w odniesieniu do terenów rolnych i leśnych jest nieuprawnione. Wojewoda wskazał, że problematykę scalenia i podziału nieruchomości rolnych i leśnych regulują przepisy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2018 r. poz. 908). Dalej podniesiono, że w odniesieniu do omawianego planu stwierdzić trzeba, że w § 24 ust. 1 pkt 1 lit. g uchwały zawarto zasady scalenia i podziału nieruchomości dla terenu rolniczego - terenu obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, oznaczonego symbolem RU, które. określają minimalną powierzchnię działki zgodnie z § 17 pkt 1 lit. g uchwały (3000 m<sup>2</sup>).

Uznając, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm.) tereny obsługi produkcji rolnej obszary przeznaczone w planie miejscowym na cele rolne, Wojewoda stwierdził, że zamieszczenie planie zasad scalenia i podziału dla terenów oznaczonych jako RU stanowi o naruszeniu art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz przekroczenie uprawnień wynikających z art. 15 ustawy, a tym samym naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Dalej wskazano, że także w myśl art. 92 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami przepisów dotyczących podziału nieruchomości nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000ha.

Podniesiono też, że z art. 93 ust. 2 a ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego wykorzystywanych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, jest dopuszczalny, pod warunkiem że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami.

Przepisy art. 92 ust. 1 w zw. z art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami, jednoznacznie przewidują wyłączenie stosowania przepisów tej ustawy w przypadku wydzielenia działki na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne.

Za bezzasadne w tej sytuacji Wojewoda Wielkopolski uznał ustalenie w § 17 pkt 1 lit. g uchwały dla terenu RU powierzchni działek nie mniejszej niż 3 000 m<sup>2</sup>.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Rakoniewic wniósł o uwzględnienie skargi i nie obciążanie organu kosztami zastępstwa procesowego Skarżącego.

Uzasadniając swoje stanowisko organ wskazał, że brak zawarcia w uchwale ustaleń szczegółowych dla terenu 6MN/U, to wynik oczywistej omyłki pisarskiej. W przedmiotowym planie miejscowym rozdzielono tereny MN/U na zabudowane i niezabudowane. Dla terenów niezabudowanych (3MN/U, 4MN/U i 5MN/U) ustalenia szczegółowe zawarto w §13 uchwały, natomiast dla terenów mieszkaniowo-usługowych zabudowanych ustalenia szczegółowe zawarto w § 12. Teren 6MN/U omyłkowo nie został wpisany w paragrafie 12.

Odnosnie zarzutu dotyczącego §17 pkt 1 lit g oraz §24 ust. 1 pkt 1 lit. g Uchwały wyjaśniono, że na przedmiotowym terenie znajduje się przedsiębiorstwo o profilu lotniczym. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i

leśnych, grunty pod terenem RU, uznać należy jako grunty rolne. Wskazano, że wszystkie występujące grunty rolne klasy I-III znajdują się w granicach administracyjnych miasta Rakoniewice, w związku z tym ma tu zastosowanie art. 10a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w związku z czym nie wyznaczono w planie terenów o innym przeznaczeniu niż rolnicze i leśne na gruntach wymagających uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne. Niemniej zapis zastosowany w §17 pkt 1 lit g, ustalający minimalną powierzchnię nowo wydzielonej działki na 3000m<sup>2</sup> nie narusza art. 92 ust 1 i art. 93 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami gdyż ustalona powierzchnia nie dotyczy działek przeznaczonych pod infrastrukturę techniczną, poszerzenie dróg oraz regulację granic między sąsiednimi. Wskazano, że ustalenia zawarte w spornych paragrafach, zgodnie z zarzutem Wojewody wynikają z przepisów odrębnych, niemniej jednak ich tautologia w skarżonej uchwale, stanowi nieistotne naruszenie prawa w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym.

Zaznaczono, że z uwagi na fakt, iż przepis art. 54 § 3 Prawa postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie znajduje zastosowania do uchwał rady gminy organ, pomimo niekwestionowania zarzutów skargi, nie miał podstaw prawnych do uwzględnienia skargi w trybie autokontroli. Stąd też, mimo uznania całości zarzutów Wojewody Wielkopolski, koniecznym stało się przekazanie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Zgodnie z dominującym stanowiskiem orzecznictwa sądowoadministracyjnego rada gminy nie posiada także kompetencji podjęcia uchwały stwierdzającej nieważność aktu prawa miejscowego w całości, ani części. Ewentualna zmiana uchwały poprzez skreślenie spornych postanowień w zakresie terenu 6MN/U, § 17 pkt 1 lit. g oraz § 24 ust. 1 pkt 1 lit. g uchwały również stanowiłaby podstawy do umorzenia postępowania sądowoadministracyjnego z uwagi i fakt, iż mogłaby jedynie wywołać skutek na przyszłość.

Niemniej organ wniósł o wzięcie pod uwagę faktu uznania skargi w kontekście rozstrzygnięcia o kosztach zastępstwa procesowego i nie obciążanie go tymi kosztami zwłaszcza, że Wojewoda Wielkopolski zamiast wnosić skargę do sądu administracyjnego mógł stwierdzić nieważność spornej części miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w trybie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

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



Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Na wstępie Sąd wyjaśnia, że zarządzeniem nr 26/20 Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 19 października 2020 r. w sprawie odwołania rozpraw i wdrożenia w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Poznaniu działań profilaktycznych służących przeciwdziałaniu potencjalnemu zagrożeniu zakażeniem wirusem SARS-Cov-2 oraz w zw. z Zarządzeniem nr 39 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2020 r. o odwołaniu rozpraw i kontynuowaniu działalności orzeczniczej Sądu w trybie rozpoznawania spraw na posiedzeniach niejawnych, sprawa niniejsza została przez Przewodniczącego Wydziału skierowana na posiedzenie niejawne w trybie 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 (Dz. U. z 2020 r., poz. 374). W świetle tego przepisu Przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów. Zgoda Strony na rozpoznanie w tym trybie nie jest zatem konieczna. Przeprowadzenie posiedzenia niejawnego w tym przypadku jest uzależnione od uznania, że rozprawa mogłaby wywołać nadmierne zagrożenie dla życia i zdrowia osób w niej uczestniczących. Mając na uwadze, że Miasto Poznań, będące siedzibą tutejszego Sądu, zostało objęte tzw. obszarem czerwonym przesłanka powyższa została spełniona. Powyższe stanowisko jest zgodne z poglądem zawartym w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2020 r., wydanej w sprawie o sygn. akt II OPS 6/19, zgodnie z którą przepis art. art. 15zss4 ust. 3 uCOVID-19 należy traktować jako "szczególny" w rozumieniu art. 10 i art. 90 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019, poz. 2325 – dalej jako: "p.p.s.a."). Prawo do publicznej rozprawy nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniu, w tym także ze względu na treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w którym jest mowa o ograniczeniach w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, gdy jest to

unormowane w ustawie oraz tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie m.in. dla ochrony zdrowia. Nie ulega wątpliwości, że celem stosowania konstrukcji przewidzianych przepisami uCOVID-19 jest m.in. ochrona życia i zdrowia ludzkiego w związku z zapobieganiem i zwalczaniem zakażenia wirusem COVID-19, a w obecnym stanie faktycznym istnieją takie okoliczności, które w zarządzonym stanie pandemii, w pełni nakazują uwzględnianie rozwiązań powyższej ustawy w praktyce działania organów wymiaru sprawiedliwości.

1. Skargę na przedmiotową uchwałę Rady Miejskiej Rakoniewic wywiódł w niniejszej sprawie Wojewoda Wielkopolski jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów Rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, 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, ONSA/WSA 2006, nr 1, poz. 7; postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej w skrócie "CBOSA").

3. W rozpoznawanej sprawie jest poza sporem, że Wojewoda Wielkopolski w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania Uchwały - co jak wskazano w skardze nastąpiło 21 października 2020 r. - nie orzekł o jej nieważności, wobec czego władny był zaskarżyć tę 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 2021 r. poz. 137) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez 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 i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących 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 2019 r. poz. 2325, 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 lub czynności (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; dostępne w CBOSA), przy czym reguła ta odnosi się również do zaskarzania 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 XX/153/2020 Rady Miejskiej Rakoniewic z dnia 20 października 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w rejonie ulic Dębowej, Cmentarnej i Wielichowskiej w Rakoniewicach (dalej również jako: „Uchwała”).

6. Autor skargi wskazał, że zaskarża Uchwałę w części obejmującej teren 6MN/U, § 17 pkt 1 lit. g oraz § 24 ust. 1 pkt 1 lit. g.

7. Jak wynika z części wstępnej Uchwały, jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020, poz. 713) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293;). Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 22 października 2020 r. (poz. 7959) i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia (§ 30 Uchwały).

8. 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.

9. Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał skargę Wojewody Wielkopolskiego z 02 marca 2021 r. za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia oraz własnej kognicji.

10. 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.

11. Pojęcie "trybu sporządzania planu miejscowego" (zwanego też potocznie "procedurą planistyczną") – którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej również jako: 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.

12. Pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego" – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – należy wiązać zaś przede wszystkim 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). A ponieważ m.p.z.p. jest aktem prawa miejscowego, to w pojęciu "zasad sporządzania planu miejscowego" mieszczą się także – obok szczegółowych zasad sporządzania tego rodzaju aktów planistycznych, określonych przede wszystkim w u.p.z.p. – także ogólne wymogi, jakie powinien spełniać każdy prawidłowo sporządzony akt prawa miejscowego (zob. szerzej wyrok WSA z 07.03.2019 r., IV SA/Po 1189/18, CBOSA).

Wnosząc skargę w niniejszej sprawie Wojewoda Wielkopolski podniósł, że zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587, zwanego dalej „Rozporządzeniem”), na rysunku planu stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego. W odniesieniu do zaskarżonej Uchwały Wojewoda stwierdził, że wskazany przepis rozporządzenia naruszono w ten sposób, że na rysunku planu wprowadzono (wraz z linią rozgraniczającą tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania) teren oznaczony symbolem 6MN/U, bez jakichkolwiek ustaleń w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w treści uchwały. Z zarzutem tym zgodził się Burmistrz Rakoniewic wskazując, że brak zawarcia w Uchwale ustaleń szczegółowych dla terenu 6MN/U, to wynik oczywistej omyłki pisarskiej. Podkreślono, że dla terenów mieszkaniowo-usługowych zabudowanych ustalenia szczegółowe zawarto w § 12, a teren 6MN/U omyłkowo nie został wpisany w paragrafie 12. W okolicznościach badanej sprawy niekwestionowane pozostaje zatem naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia. Należy też zwrócić uwagę, że akt prawa miejscowego winien być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Wynika to z zasady określoności prawa, jak i z "Zasad techniki prawodawczej". Jedną z zasad określonych w tym rozporządzeniu z 20 czerwca 2002 r. jest obowiązek takiego redagowania przepisów prawa, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nim norm wyrażały intencję prawodawcy (§ 6 w zw. z § 143 ZTP). Zasada określoności prawa jest jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji. Stanowi ona także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji. Jest ona również funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego. Na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem

Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji RP (zob. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego (zob. wyrok WSA z 26.03.2016 r., IV SA/Po 62/16, CBOSA). Z tych przyczyn Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej Uchwały w części dotyczącej terenu 6MN/U.

Odnosząc się natomiast do kwestii wadliwości § 17 pkt 1 lit.g oraz § 24 ust. 1 pkt 1 lit. g zaskarżonej Uchwały należy zauważyć, że pierwszy ze wskazanych przepisów stanowił: *„W zakresie szczegółowych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu dla terenu oznaczonego symbolem: RU minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek budowlanych: 3000m<sup>2</sup>, przy czym zasady podziału działki budowlanej nie dotyczą działek przeznaczonych pod infrastrukturę techniczną, poszerzenie dróg oraz regulacji granic między sąsiednimi nieruchomościami”*. Drugi z przepisów stanowił natomiast, że : *„W zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości ustala się następujące parametry działek uzyskiwanych w wyniku procedury scalania i podziału: minimalna powierzchnia działki budowlanej: dla terenu oznaczonego symbolem: RU zgodnie z § 17 pkt 1 lit. g”*.

Dokonując sądowoadministracyjnej kontroli zaskarżonej Uchwały w tym zakresie Sąd miał na uwadze, że jak wskazano w rozdziale 2 Uchwały w § 3 pkt 1 lit. g, tereny oznaczone symbolem RU, to tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich. Konsekwentnie też, ustalenia § 17 pkt 1 lit.g oraz § 24 ust. 1 pkt 1 lit. g zaskarżonej Uchwały dotyczyły terenów oznaczonych symbolem RU. Zgodnie z literalnym brzmieniem § 17 pkt 1 lit.g Uchwały minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek budowlanych na terenach RU została określona na 3000m<sup>2</sup>. Zgodnie z Rozporządzeniem tereny RU to tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodnich oraz gospodarstwach leśnych i rybackich. Tereny te zaliczane są do „Terenów użytkowanych rolniczo” Nie może zatem być wątpliwości, co do tego, że zakwestionowane przez Wojewodę przepisy dotyczące terenów RU, dotyczyły terenów użytkowanych rolniczo. Sąd miał przy tym na uwadze, że - jak wskazano w uzasadnieniu zaskarżonej Uchwały - wszystkie występujące grunty rolne klasy I-III

znajdują się w granicach administracyjnych miasta Rakoniewice. Mając na uwadze treść argumentacji odpowiedzi na skargę należy wskazać, że § 17 pkt 1 lit.g oraz § 24 ust. 1 pkt 1 lit. g zaskarżonej Uchwały dotyczyły terenów RU. Podkreślić trzeba, że nie budzi wątpliwości Sądu, że w taki przypadku zastosowanie znajduje art. 10a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017, poz. 1161 – u.o.r.l.), który stanowi, że przepisów rozdziału 2 (u.o.r.l.) nie stosuje się do gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast. Rozdział 2 u.o.r.l. nosi tytuł „Ograniczanie przeznaczania gruntów na cele nierolnicze i nieleśne”. Skutkiem tej regulacji jest to, że przeznaczenie położonego w granicach administracyjnych miasta użytku rolnego na cele budowlane nie wymaga ani zgody na zmianę przeznaczenia, ani przeprowadzenia zmiany przeznaczenia przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ani decyzji zezwalających na wyłączenie gruntu z produkcji rolnej ani też ponoszenia jakichkolwiek opłat. Status nieruchomości pozostał jednak niezmienny, zaś przyznane uprzywilejowanie można skategoryzować jako pewne udogodnienia natury procesowej (por. wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2018 r. sygn. II OSK 863/16). Skoro zatem status RU jako terenów użytkowanych rolniczo pozostał niezmienny, a jedynie z uwagi na ich położenie w granicach administracyjnych miasta, korzystają one z uprzywilejowanej procedury przeznaczania na cele nierolnicze i nieleśne, to zasadnie Wojewoda zarzucił naruszenie art. 101 ust. 2 oraz art. 92 ust. 1 w zw. z art. 93 ust.2a u.g.n. Rację ma, bowiem Wojewoda, że żaden przepis prawa nie przyznaje radzie gminy kompetencji do uchwalania w planie parametrów podziału nieruchomości dla gruntów rolnych.

Wobec powyższego Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały, w zakresie opisanym w pkt 1 sentencji niniejszego wyroku.

O kosztach postępowania (pkt 2 sentencji wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., uwzględniając wynagrodzenie należne pełnomocnikowi Skarżącego, ustalone według stawek minimalnych 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), w wysokości 480 zł.

Ustosunkowując się w tym miejscu do argumentacji odpowiedzi na skargę w kwestii odstąpienia od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania na rzecz Wojewody

Wielkopolskiego należy wskazać, że bezspornie rację ma Burmistrz Rakoniewic, że Wojewoda zamiast wnosić skargę do sądu administracyjnego mógł skorzystać z przyznanej mu przez ustawodawcę kompetencji i na podstawie art. 91 ust. 1 u.g.n. stwierdzić nieważność spornej części planu miejscowego w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego. Niemniej jednak, z woli, tego samego ustawodawcy Sąd może tylko w drodze wyjątku od zasady, w uzasadnionych przypadkach odstąpić od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania. Taką wyjątkową sytuacją uzasadniającą odstąpienie od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania nie jest, w ocenie Sądu, sam fakt skorzystania przez Wojewodę z legitymacji skargowej, w sytuacji gdy upłynął termin 30 dni od dnia otrzymania uchwały i nie orzekł on o nieważności uchwały. Takie prawo daje bowiem Wojewodzie ustawodawca. Wyjaśnić należy, że problem podniesiony w odpowiedzi na skargę na poparcie wniosku o odstąpienie przez Sąd od zasądzenia na rzecz Wojewody zwrotu kosztów postępowania jest judykaturze znany. Przepis art. 93 ust. 1 u.s.g. nie wprowadza jednak dla organu nadzoru żadnych formalnych ograniczeń dotyczących wniesienia skargi do sądu administracyjnego, z wyjątkiem warunku upływu trzydziestodniowego terminu, w którym organ może samodzielnie wyeliminować uchwałę z obrotu prawnego. Dorozumianym elementem wniesienia skargi na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g. jest bowiem pozostawanie uchwały organu gminy w obrocie oraz trwająca stale, w przekonaniu organu nadzoru, jej sprzeczność z prawem (por. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 1999 r., sygn. akt OPS 5/99, postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 2008 r., sygn. akt II OSK 839/08, Baza orzeczeń LEX nr 565665, w uzasadnieniu którego stwierdza się między innymi, że "organ nadzoru może przyjąć stanowisko odmienne od wcześniej prezentowanego z powodu wyjścia na jaw nowych faktów istotnych dla sprawy, czy też z powodu zauważenia błędu w przyjętej przez siebie ocenie prawnej. (...) ocena jakości wykonywania przez wojewodę funkcji nadzorczej nie może mieć wpływu na znaczenie, jakie należy nadać eliminacji z obrotu prawnego wadliwych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego"). Mając na uwadze powyższe, od Gminy Rakoniewice na rzecz Wojewody Wielkopolskiego zasądzono zwrot kosztów postępowania na które składa się wynagrodzenie należne pełnomocnikowi Skarżącego, ustalone według stawek minimalnych.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Izabela Kaczmarczyk

st. sekretarz sądowy



## UPP - Urzędowe Poświadczenie Przedłożenia

Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP64262068

### Adresat dokumentu, którego dotyczy poświadczenie

Nazwa adresata dokumentu: URZĄD MIEJSKI GMINY RAKONIEWICE

Identyfikator adresata: dowodyrakoniewice

Rodzaj identyfikatora adresata: ePUAP-ID

### Nadawca dokumentu, którego dotyczy poświadczenie

Nazwa nadawcy: WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W POZNANIU

Identyfikator nadawcy: WSAPOZNAN

Rodzaj identyfikatora nadawcy: ePUAP-ID

### Dane poświadczenia

Data doręczenia: 2021-06-28T13:51:23.736

Data wytworzenia poświadczenia: 2021-06-28T13:51:23.736

Identyfikator dokumentu, którego dotyczy poświadczenie: DOK92726065

### Dane uzupełniające (opcjonalne)

Rodzaj informacji uzupełniającej: Źródło

Wartość informacji uzupełniającej: Poświadczenie wystawione przez platformę ePUAP

Rodzaj informacji uzupełniającej: Identyfikator ePUAP dokumentu

Wartość informacji uzupełniającej: 92726065

Rodzaj informacji uzupełniającej: Informacja

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39<sup>1</sup> par. 1 k.p.a. pisma powiązane z przedłożonym dokumentem będą przesyłane za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Rodzaj informacji uzupełniającej: Pouczenie

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39<sup>1</sup> par. 1d k.p.a. istnieje możliwość rezygnacji z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

### Dane dotyczące podpisu

Poświadczenie zostało podpisane - aby je zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu

Lista podpisanych elementów (referencji):

referencja ID-f00cf1c433104ddcf40b34fa6fa0884d :

referencja ID-600fc277c39860579bcc01a638872519 : IV%20SA-PO%20339-21-dor.-odpisu-wyroku-

z-uzasadnieniem.xml

referencja : #xades-id-2b6af2a15c0eae96be38b5170fe436d4

