



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 15 lipca 2019 r.

Poz. 6725

### WYROK NR IV SA/PO 6/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 17 kwietnia 2019 r.

**w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Piszczygłowy  
w Odolanowie**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 6/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 kwietnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Izabela Bąk - Marciniak

Sędzia WSA Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska - Cybulska (spr.)

Protokolant st. sekr. sąd. Joanna Kujawa

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 kwietnia 2019 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Gminy i Miasta Odolanów

z dnia 26 lipca 2017 r. nr XXX/279/17

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Piszczygłowy w Odolanowie

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej przepisy: § 5 pkt 1 lit. b w zakresie słów „drogi wewnętrzne”, § 5 pkt 2 lit. b w zakresie słów „drogi wewnętrzne”, § 5 pkt 3 lit. b w zakresie słów „drogi wewnętrzne”, § 5 pkt 4 lit. b w zakresie słów „drogi wewnętrzne”; § 14 pkt 3 oraz § 16 pkt 4;

2. zasądza od Gminy i Miasta Odolanów na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czteryście osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

## UZASADNIENIE

Rada Gminy i Miasta Odolanów podjęła dnia 26 lipca 2017 r. uchwałę nr XXX/279/17 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Piszczygłowy w Odolanowie (Dz.Urz. Woj. Wlkp. Z 2017, poz. 5318 – dalej również jako: Uchwała).

Pismem sporządzonym dnia 09 sierpnia 2018 r. skargę na tę Uchwałę wywiódł do sądu administracyjnego Wojewoda Wielkopolski. Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w części: § 5 pkt 1 lit. b, pkt 2 lit. b, pkt 3 lit. b, pkt 4 lit. b w zakresie zapisu „drogi wewnętrzne” oraz § 16 pkt 4 i § 14 pkt 3 – ze względu na istotne naruszenie prawa. Żądaniem skargi objęto też zasądzenie zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarżącego.

Uzasadniając złożoną skargę Wojewoda wskazał, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Ponadto w myśl § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003, Nr 164, poz. 1587) na rysunku stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego.

W odniesieniu do Uchwały Wojewoda stwierdził, że naruszono wskazane przepisy poprzez zawarcie w § 5 pkt 1 lit. b, pkt 2 lit. b, pkt 3 lit. b, pkt 4 lit. b Uchwały zapisów dotyczących dróg wewnętrznych, których nie wyznaczono na rysunku planu linią rozgraniczającą tereny o różnych przeznaczeniach lub różnych zasadach zagospodarowania. Wojewoda wskazał, że ustalenie na jednym terenie, bez rozgraniczenia linią rozgraniczającą odmiennych funkcji, poza sprzecznością z zapisami ustawy, a w szczególności z przyjmowaniem ładu przestrzennego za podstawę działań planistycznych, nie pozwala w pełni powiedzieć w jaki sposób będzie kształtowała się na nim przyszła zabudowa.

Wojewoda podkreślił, że z zał. Nr 1 do rozporządzenia wynika, że drogi stanowią odrębny sposób przeznaczenia terenu, oznaczony symbolem KDW i kolorem jasnoszarym. Stąd też droga wewnętrzna (podobnie jak publiczna) traktowana jest jako odmienny, różny rodzaj przeznaczenia terenu i musi spełniać wymogi określone w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W ocenie Wojewody brak ściśle określonej lokalizacji dróg wewnętrznych sprawia, że plan przestaje spełniać swoją rolę podstawową jaką jest kształtowanie przestrzeni. Uzasadniając swoje stanowisko Wojewoda powołał się na linię orzeczniczą sądów administracyjnych. W uzasadnieniu skargi wyrażono stanowisko, że niewskazanie terenów lokalizacji dróg wewnętrznych w związku z niedopełnieniem wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązku określenia w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, a w konsekwencji braku odpowiednich powiązań pomiędzy częścią tekstową a graficzną.

W dalszej kolejności Wojewoda wskazał, że w § 14 pkt 3 Uchwały wprowadzono na terenie oznaczonym symbolem 1ZC zakaz realizacji pochówków. Wojewoda wskazał, że ustalenia takie stoją w sprzeczności z celem uchwalania planów miejscowych, określonym w art. 4 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl których ustalenia planu winny ograniczać się do ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Wojewoda zauważył, że żaden z przepisów nie daje radze gminy kompetencji do podejmowania władczych rozstrzygnięć w zakresie możliwości pochówku zmarłych na terenie cmentarza w drodze planu miejscowego.

Mając to wszystko na uwadze Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w części obejmującej § 5 pkt 1 lit. b, pkt 2 lit. b, pkt 3 lit. b, pkt 4 lit. b w zakresie zapisu „drogi wewnętrzne” oraz § 16 pkt 4 i § 14 pkt 3.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Odolanowa wniósł o jej oddalenie w zakresie § 5 pkt 1 lit. b, pkt 2 lit. b, pkt 3 lit. b, pkt 4 lit. b Uchwały w zakresie zapisu „drogi wewnętrzne” i § 16 pkt 4 Uchwały oraz o jej uwzględnienie w części dotyczącej § 14 pkt 3 Uchwały.

Uzasadniając swoje stanowisko Burmistrz wskazał, że Rada Gminy i Miasta Odolanów dopuściła możliwość realizacji dróg wewnętrznych służących do obsługi komunikacyjnej terenów z uwagi na charakterystykę własnościową gruntów oraz ich wielkość, bowiem przyjęty zapis daje właścicielowi gruntu

swobodę w dysponowaniu terenem i umożliwia w zakresie objętym planem dokonanie jej podziału z zapewnieniem dojazdu poprzez wspomniane drogi wewnętrzne. Ponadto wskazano, że w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu określono, że zmiana dotyczy głównie skorygowania przebiegu zaplanowanej drogi 4.KDD i stworzenia w tym miejscu tzw. nawrotki na wzór zakończenia drogi 2.KDD.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:**

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

1. Skargę w niniejszej sprawie na uchwałę Rady Gminy i Miasta Odolanów dnia 26 lipca 2017 r. uchwałę nr XXX/279/17 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Piszczygłowy w Odolanowie (Dz.Urz. Woj. Wlkp. Z 2017, poz. 5318 – dalej również jako: Uchwała) wywiódł Wojewoda jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów Rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 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 skrepowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. np.: wyrok NSA z 15.07.2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7; postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05 – dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej w skrócie "CBOSA").

3. W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania Uchwały 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 2018 r. poz. 1302, 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 Rady Gminy i Miasta Odolanów dnia 26 lipca 2017 r. uchwałę nr XXX/279/17 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Piszczygłowy w Odolanowie, która przez Wojewodę została zaskarżona w części obejmującej: § 5 pkt 1 lit. b, pkt 2 lit. b, pkt 3 lit. b, pkt 4 lit. b w zakresie zapisu „drogi wewnętrzne” oraz § 16 pkt 4 i § 14 pkt 3.

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 2017 r. poz. 1073, z późn. zm.; w skrócie "u.p.z.p."). Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 1 sierpnia 2017 r. (poz. 5318) i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia (§ 20 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, począwszy 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 rozpoznawanej skardze jej autor podniósł zarzuty mieszczące się w drugiej z ww. kategorii wadliwości – naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego,. Pomimo że Wojewoda nie podniósł żadnego zarzutu, który dotyczyłby naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego to Sąd był zobligowany zbadać tę okoliczność z urzędu, jako że rozpoznawana skarga jest pierwszą wniesioną na przedmiotową Uchwałę (por. wyroki WSA: z 06.10.2011 r., II SA/Kr 38/11; z 24.04.2013 r., IV SA/Po 1153/12; z 18.07.2013 r., II SA/Wr 835/12 – CBOSA). W wyniku tego badania Sąd stwierdził, że zaskarżony Plan został uchwalony z zachowaniem procedury określonej w art. 17 u.p.z.p. Ubocznie należy zauważyć, że kwestia ta nie była przedmiotem sporu pomiędzy stronami. W konsekwencji możliwe było przejście do analizy zarzutów skargi, które odnosiły się do wadliwego, zdaniem Skarżącego, ukształtowania treści Planu.

13. Pierwszy z zarzutów dotyczył wadliwości uchwały w części § 5 pkt 1 lit. b, pkt 2 lit. b, pkt 3 lit. b, pkt 4 lit. b w zakresie zapisu „drogi wewnętrzne” oraz § 16 pkt 4 Uchwały. Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w tej części z uwagi na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003, Nr 164, poz. 1587 – dalej jako: rozporządzenie).

W tej kwestii wyjaśnienia wymaga, że stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. W uzasadnieniu przedstawia się w szczególności: zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Jednocześnie, w myśl § 4 ust. 9 rozporządzenia ustala się wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, obejmujące m.in. ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, które powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. Jednocześnie, stosownie do § 8 ust. 2 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Stosownie do pkt. 6.2 Tabeli Podstawowych barwnych oznaczeń graficznych i literowych dotyczących przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego (Załącznik nr 1 do rozporządzenia) tereny dróg wewnętrznych należy oznaczyć symbolem literowym KDW oraz kolorem jasnoszarym.

Podkreślić trzeba, że przepis art. 15 ust. 1 u.p.z.p. określa zagadnienia obligatoryjnie zamieszczone w planie miejscowym. Dokonując kontroli legalności zaskarżonej Uchwały Sąd miał jednak na uwadze, że nawet obowiązek uwzględnienia w planie miejscowym elementów obligatoryjnych nie jest bezwzględny, ale uzależniony od faktycznie istniejących uwarunkowań na terenie objętym planem (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). Nie ulega wątpliwości Sądu, że plan musi być dostosowany do faktycznie występujących uwarunkowań na terenie nim objętym. Nie może jednak budzić wątpliwości fakt, że jeżeli już na terenie objętym planem wystąpią okoliczności uwzględnienia obligatoryjnych ustaleń, o których mowa w art. 15 u.p.z.p., to nastąpić to musi w sposób prawem przepisany. Należy zatem w pierwszej kolejności ocenić czy stan faktyczny daje podstawy do określenia obligatoryjnych zasad rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a ustalwszy że taka potrzeba zachodzi należy ustalić możliwości odpowiedniego reagowania na rodzące się potrzeby rozwojowe. W okolicznościach badanej sprawy bezspornie stwierdzono, że stan faktyczny daje podstawy do określenia obligatoryjnych zasad rozbudowy systemów komunikacji i powołując się na bliżej niesprecyzowane przyszłe plany właściciela gruntu w Uchwale w § 5 pkt 1 lit. b, pkt 2 lit. b, pkt 3 lit. b, pkt 4 lit. b oraz § 16 pkt 4 zaskarżonej Uchwały dopuszczono lokalizację dróg wewnętrznych, które to drogi nie znajdują jednak odzwierciedlenia na rysunku planu.

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

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

Sąd w składzie sprawę niniejszą podziela to stanowisko, a rozpoznając sprawę niniejszą wziął również pod uwagę fakt, że przepisy muszą podlegać nie tylko wykładni językowej, ale również systemowej i funkcjonalnej. Dlatego też dla ustalenia znaczenia tekstu prawnego konieczne jest przejście przez wszystkie fazy wykładni, w tym wykorzystanie wszystkich - wyróżnionych w nauce - reguł interpretacyjnych, tj. językowych, systemowych oraz funkcjonalnych. W przypadku tekstów prawnych nie chodzi bowiem o to, aby po prostu rozumieć tekst czy jakiś jego przepis (bez wysiłku czy z jakimś szczególnym wysiłkiem), ale o to by zrozumieć ten tekst (przepis) zgodnie z treścią nadaną mu przez

prawodawcę (por. wyrok NSA z dnia 18 maja 2016 r. sygn. akt I OSK 2780/14, wyrok NSA z dnia 09 maja 2017 r. sygn. II FSK 978/15, [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). Należało zatem mieć na względzie 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.

W świetle powyższego, Sąd rozpoznając niniejszą sprawę, mając na uwadze zarówno literalne brzmienie powołanych powyżej przepisów, jak i dyrektywy systemowe i celowościowe wykładni podziela pogląd, zgodnie z którym dowolność w zakresie zasad kształtowania układu komunikacyjnego (wyrażająca się w dopuszczeniu możliwości lokalizacji dróg wewnętrznych nieprzewidzianych w planie) nie realizuje podstawowych zasad planowania przestrzennego, tj. zagwarantowania realizacji ładu przestrzennego oraz realizacji konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności. Powoduje bowiem – jak słusznie podnosi Wojewoda - w tym zakresie stan niepożądanego niepewności prawnej co do sposobu przeznaczenia gruntów w planie miejscowym. Sąd podziela przy tym pogląd, 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 co do przeznaczenia terenu, to może stanowić zagrożenie dla standardów państwa prawa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. Podkreśla się przy tym rangę tych wątpliwości interpretacyjnych wskazując, że dotyczą one kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu (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](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Mając na uwadze poczynione na wstępie uwagi, należało stwierdzić, że w badanej sprawie nie ziszcili się szczególne okoliczności, które uzasadniałyby w zaskarżonej Uchwale odstępstwo od obowiązku jednoznacznego ustalenia w treści miejscowego planu lokalizacji dróg wewnętrznych. Należy też zauważyć, że Rada Gminy przyjęte rozwiązanie uzasadniła bliżej niesprecyzowanymi przyszłymi planami właściciela gruntu objętego planem i wolą zapewnienia temu właścicielowi „swobody w dysponowaniu gruntem i umożliwienie w zakresie objętym planem dokonania jego podziału z zapewnieniem dojazdu poprzez wspomniane w Uchwale „drogi wewnętrzne”. Odnosząc się do tej argumentacji należy jednak wskazać, że jak wynika z odpowiedzi na skargę, Rada Gminy i Miasta Odolanów przyjęła, że jako zasadę (a nie wyjątek) należy traktować dowolność w zakresie zasad kształtowania układu komunikacyjnego (wyrażająca się w dopuszczeniu możliwości lokalizacji dróg wewnętrznych nieprzewidzianych w planie). Dlatego też Rada Gminy i Miasta Odolanów rozwiązanie przyjęte przez siebie potraktowała jako równoważne z ustaleniem w treści miejscowego planu lokalizacji dróg wewnętrznych. Tymczasem należy zauważyć, że w judykaturze przyjmuje się, że nie można uznać jako przeszkody dla wskazania lokalizacji dróg wewnętrznych tego, że nie doszło jeszcze do podziału nieruchomości objętych postanowieniami planu (por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2017 r. sygn. II OSK 1618/15, [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). Plan miejscowy powinien zawierać linie rozgraniczające terenów o różnym przeznaczeniu, a do takich terenów należy zaliczyć drogi gminne, w tym mające status dróg wewnętrznych. Istota określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej polega, bowiem m.in. na określeniu układu komunikacyjnego wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych (art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. § 4 pkt 9 ww. rozporządzenia). W tej zaś sprawie bez określenia układu komunikacyjnego w odniesieniu do dróg wewnętrznych określono jedynie minimalne parametry takich dróg.

Jednocześnie należy zauważyć, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi akt prawa miejscowego i w konsekwencji jego przepisy stanowią prawo powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów, które akt ten uchwały. Oznacza to, że ustalenia tego planu w okresie jego obowiązywania wiążące będą - nie tylko dla aktualnego właściciela - nieruchomości objętych zaskarżoną Uchwałą. Podkreślić trzeba, że funkcja planu miejscowego nie może być sprowadzana do roli decyzji ustalającej warunki zabudowy, która wydawana jest na żądanie konkretnego wnioskodawcy. Zgodzić należy się z Radą Gminy i Miasta Odolanów, że co do zasady należy umożliwić korzystanie z nieruchomości zgodnie z oczekiwaniami jej właścicieli. Należy jednak zauważyć, że plan miejscowy ustanawia lokalny porządek planistyczny, a nie stanowi tylko szczegółowej urzędowej informacji o tym, jaki obiekt, i pod jakimi warunkami, inwestor może na danym terenie wybudować bez obrazy przepisów prawa (por. wyrok TK z dnia 20 grudnia 2007 r. sygn. P 37/06, [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji (por. wyrok NSA z dnia 24 lutego 2010 r. sygn. II OSK 2001/09, [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). Stąd też, w ocenie Sądu, za niewystarczające dla

uzasadnienia odstępstwa od osadzonej w przepisach prawa zasady należy uznać, wyłącznie wolę wyjścia naprzeciw potencjalnym planom inwestycyjnym aktualnych właścicieli terenu objętego planem. Należy zauważyć, że rada gminy dostrzegła jednak potrzebę rozbudowy systemu komunikacyjnego, w zakresie dróg wewnętrznych skoro zdecydowała o wprowadzeniu do uchwały § 5 pkt 1 lit. b, pkt 2 lit. b, pkt 3 lit. b, pkt 4 lit. b oraz § 16 pkt 4 w uchwalonym brzmieniu. W tej sytuacji, mając na uwadze fakt, że w okolicznościach badanej sprawy zainicjowano procedurę planistyczną – jak podkreślono to w odpowiedzi na skargę – służącą właśnie korekcie obsługi komunikacyjnej, terenów objętych planem, to należało w sposób jednoznaczny i przejrzysty określić lokalizację dróg wewnętrznych. Zauważyć też trzeba, że sporządzenie zmiany planu, która umożliwi na przedmiotowym terenie przyszły podział nieruchomości i ich skomunikowanie, nie może być utożsamiane a priori z brakiem możliwości wytyczenia lokalizacji dróg wewnętrznych, czego w istocie wymagają przepisy prawa.

Należy też wreszcie wskazać, że rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Obowiązuje w takim zakresie w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 17 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 1011/07, orzeczenia.nsa.gov.pl; Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 159). Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części testowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09, orzeczenia.nsa.gov.pl). Zasadnie zatem Wojewoda we wskazanym zakresie podniósł naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia, skoro w części tekstowej określono minimalne parametry dla dróg wewnętrznych (§16 pkt Uchwały), jednocześnie odstępując od określenia lokalizacji tych dróg w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Przy jednoczesnym braku określenia lokalizacji dróg wewnętrznych na rysunku planu, określenie jedynie ich minimalnej szerokości prowadzi w okolicznościach niniejszej sprawy do umieszczenia w zaskarżonej Uchwale postanowień nieprecyzyjnych wbrew przyjętej zasadzie formułowania regulacji czytelnych i niebudzących wątpliwości interpretacyjnych w ramach przyznanego organom gminy władztwa planistycznego.

Z tych przyczyn za zasadny uznać należało zarzut wadliwości § 5 pkt 1 lit. b, pkt 2 lit. b, pkt 3 lit. b, pkt 4 lit. b w zakresie zapisu „drogi wewnętrzne” oraz § 16 pkt 4 Uchwały, uzasadniającej stwierdzenie nieważności Uchwały w tym zakresie.

Odnosząc się do drugiego ze sformułowanych w skardze zarzutów należy wskazać, że Wojewoda zarzucił również wadliwość § 14 pkt 3 Uchwały. Przepis ten ustala zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu dla terenu oznaczonego symbolem 1ZC wskazując, w pkt. 3, że „zakazuje się realizacji pochówków”.

Z korespondencji Burmistrza Gminy i Miasta Odolanów (pismo z dnia 14 maja 2018 r. znak: ZPiB.030.39.2018) wynika, że teren cmentarza Parafii Ewangelicko-Augsburskiej jest ogólnodostępnym obiektem zabytkowym. Obecnie cmentarz jest nieczynny. Stowarzyszenie Pomost zajmujące się historią II wojny światowej dokonało w październiku 2010 r. ekshumacji 38 ciał ze zbiorowej mogiły znajdującej się na tej nekropolii, a szczątki zostały przeniesione w inne miejsce.

Rozważając zasadność złożonej skargi należało stwierdzić, że cmentarzem w rozumieniu ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2017 r., poz. 912, dalej „u.c.ch.z.”) jest co do zasady teren przeznaczony na taki cel przez właściwy organ i w odpowiednim trybie zlokalizowany. Zgodnie z art. 6 u.c.ch.z. użycie terenu cmentarnego na inny cel nie może nastąpić przez upływem 40 lat od dnia ostatniego pochowania zwłok na cmentarzu. Po upływie tego terminu wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydać decyzję o użyciu terenu cmentarnego na inny cel zgodny z planem zagospodarowania przestrzennego. Zarazem, jeżeli teren cmentarny stanowi lub stanowił uprzednio własność Kościoła Katolickiego lub innego kościoła albo związku wyznaniowego, wydanie decyzji o użyciu terenu cmentarnego na inny cel wymaga zgody właściwej władzy tego kościoła lub związku wyznaniowego. Decyzję o użyciu terenu cmentarnego, będącego uprzednio cmentarzem wyznaniowym Kościoła Katolickiego lub innego kościoła albo związku wyznaniowego, na inny cel wydaje się po zasięgnięciu opinii właściwej władzy tego kościoła lub związku wyznaniowego co do sposobu oznaczenia i upamiętnienia terenu pocmentarnego. Zgodnie z art. 6 ust. 4 u.c.ch.z. stanowi, że użycie terenu cmentarnego na inny cel jest

dopuszczalne pod warunkiem zachowania znajdujących się na jego terenie zabytków, które mogą być przeniesione w inne miejsce po uzyskaniu pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków.

W poddawanym kontroli Sądu planie określono przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem „1ZC”, co uczyniono w § 5 pkt 5 Uchwały definiując je jako „przeznaczenie podstawowe – cmentarz nieużytkowany”. Na załączonej do Uchwały części graficznej zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003, nr 164, poz. 1587) teren ten oznaczono symbolem „ZC” oraz oznaczono kolorem zielonym ( a więc zgodnie z pkt. 5.5 załącznika Podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego – załącznik nr 1 do rozporządzenia). Przeznaczenie tego terenu jako cmentarza nie może rodzić zatem wątpliwości, a mając na uwadze powyższe należy wskazać, że do wydania decyzji o użyciu cmentarza na cel inny niż „realizacja pochówków” właściwy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zasadnie więc Wojewoda zakwestionował ten zapis.

Mając wiec na uwadze treść obowiązujących przepisów prawa Sąd stwierdził nieważność § 14 pkt 3 Uchwały.

Wobec powyższego Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., ze względu na istotne naruszenie prawa, stwierdził nieważność zaskarżonej Uchwały w części § 5 pkt 1 lit. b, pkt 2 lit. b, pkt 3 lit. b, pkt 4 lit. b w zakresie zapisu „drogi wewnętrzne” oraz § 16 pkt 4 i § 14 pkt 3 , o czym orzeczono w pkt 1 sentencji niniejszego wyroku.

O kosztach postępowania orzeczono w pkt 2 sentencji wyroku na podstawie art. 205 p.p.s.a. 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. 2018, poz. 265).

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk - Marciniak

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA

(-) Maria Grzymisławska - Cybulska