



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 30 marca 2023 r.

Poz. 2329

Sygn. akt II SA/Lu 343/22



### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 czerwca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski
Sędziowie	Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec (sprawozdawca), Asesor sądowy Marcin Małek
Protokolant	Specjalista Agnieszka Wojtas

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 czerwca 2022 r.

sprawy ze skargi Rady Gminy Serniki

na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego

z dnia 14 marca 2022 r. Nr IF-II.4131.11.2021

w przedmiocie zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego

- I. uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze;
- II. zasądza od Wojewody Lubelskiego na rzecz Gminy Serniki kwotę 497 (czteryście dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 9 stycznia 2023 r. w sprawie o sygn. akt II OSK 2172/22:

- w punkcie 1. uchyla zaskarżony wyrok w części uchylającej rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność: § 22 ust. 4 w zakresie słów "oznaczonego symbolem G8RM, przedstawionego na załączniku graficznym nr 44, oznaczonego symbolem G10RM, przedstawionego na załączniku nr 44", § 22 ust. 4 pkt 8 lit. b i c, § 22 ust. 4 pkt 9 lit. b i c oraz § 22 ust. 10 uchwały nr XXXVII/228/2022 Rady Gminy Serniki z dnia 2 lutego 2022 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Serniki i w tym zakresie oddała skargę;
- w punkcie 2. oddała skargę kasacyjną w pozostałym zakresie;
- w punkcie 3. odstępuje od zasądzenia na rzecz stron kosztów postępowania kasacyjnego w całości.

Sygn. akt II SA/Lu 343/22

### Uzasadnienie

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 14 marca 2022r., nr IF-II.4131.11.2021 Wojewoda Lubelski na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372, ze zm.), dalej jako „u.s.g.” w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503), dalej jako „u.p.z.p.” stwierdził nieważność uchwały Nr XXXVII/228/2022 Rady Gminy Serniki z dnia 2 lutego 2022 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Serniki w części obejmującej § 16 ust. 15, § 16, ust. 21, § 20 ust. 8, § 22 ust. 4 w zakresie słów: „oznaczonego symbolem G8 RM, przedstawionego na załączniku graficznym nr 44, oznaczonego symbolem G10 RM, przedstawionego na załączniku nr 44”, § 22 ust. 4 pkt 8 lit. b i c, § 22 ust. 4 pkt 9 lit. b i c, § 22 ust. 10, § 24 ust. 4, § 24 ust. 5 uchwały oraz tereny oznaczone symbolem A24 EN na załączniku graficznym nr 7, A34 EN na załączniku graficznym nr 12, E39 EN na załączniku nr 35, I19 EN i I20 EN na załączniku graficznym nr 56, G8 RM i G10 RM na załączniku graficznym nr 44, I22 RM na załączniku graficznym nr 57, G16 R na załączniku graficznym nr 48 do uchwały.

W ocenie organu nadzoru zapisy planu nie spełniają wymagań w odniesieniu do ustalenia obsługi komunikacyjnej tj. dojazdów do terenów: A24 EN (§16 ust. 15), A34 EN (§ 16, ust. 21), E39 EN (§ 20 ust. 8), 119 EN, 120 EN (§ 22 ust. 4), G8 RM, G10 RM (§ 24 ust. 4) i I22 RM (§ 24 ust.5). Z treści planu wynika bowiem, że obsługę komunikacyjną dla tych terenów przewiduje się poprzez tereny przeznaczone na inne funkcje, takie jak tereny zabudowy zagrodowej lub tereny rolne, bądź też poprzez drogi polne, nieurządzone, służące do obsługi pól. Wojewoda podkreślił, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. nakłada na organy gminy obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej w zakresie przewidzianym w § 4 pkt 9 Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587), dalej jako „rozporządzenie”. Stosownie do tych przepisów w planie powinno nastąpić m.in. „określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego o sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym”, przez co - zdaniem Wojewody - należy rozumieć dostęp do drogi publicznej odpowiedni do charakteru przeznaczenia i zabudowy terenu objętego ustaleniami planu, przy czym dostęp ten może być bezpośredni poprzez np. zjazd na drogę publiczną albo pośredni poprzez drogi wewnętrzne. Powołując się na orzecznictwo sądowo - administracyjne Wojewoda podniósł, że w zakresie realizacji wymogu wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., plan miejscowy powinien być tak skonstruowany, aby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej określonym terenom (np. wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 109/11; z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt II OSK 3314/14). Jednocześnie ta „możliwość” oznaczać musi dostateczną „pewność” planowanego układu komunikacji (jego poszczególnych elementów) zapewniających wymagany - w przypadku działek budowlanych - dostęp do drogi publicznej.

Odnosząc powyższe do spornej uchwały Wojewoda stwierdził, że dla części terenów, które wskazał wyżej, plan wskazuje, że dojazdy mają przebiegać przez tereny oznaczone symbolem RM, których podstawowym przeznaczeniem jest zabudowa zagrodowa podlegająca ustawowym ograniczeniom przeznaczenia na cele nierolnicze, dla części - dojazdy mają przebiegać przez nieurządzone drogi służące do obsługi pól; dla niektórych terenów plan wskazuje, że dojazdy mają przebiegać przez tereny rolnicze oznaczone symbolami G7 R, G9 R, A 23 R, których przeznaczeniem podstawowym są grunty polowe, podlegające ustawowym ograniczeniom przeznaczenia na cele nierolnicze, a dla części mają przebiegać przez nieurządzone drogi nie spełniające parametrów dróg planistycznych, służące do obsługi pól.

Zdaniem Wojewody, sporna uchwała jest obarczona również inną istotną wadą prawną. W tekście planu w § 22 ust. 10 zawarto ustalenia dla terenu oznaczonego symbolem G1 R, wskazanego na załączniku graficznym nr 48. Załącznik graficzny Nr 48 nie zawiera jednak terenu oznaczonego symbolem G1 R, zawiera natomiast teren oznaczony symbolem G16 R. W ocenie Wojewody, niezgodność pomiędzy częścią tekstową a graficzną planu stanowi naruszenie zasad sporządzenia aktu planistycznego w zakresie uregulowanym art. 15 ust. 2 pkt 1, 2 i 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 1, 6 i § 8 rozporządzenia. Postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną. Zatem rozbieżność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną, nawet jeżeli powstała w wyniku omyłki pisarskiej - stosownie do treści art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotnie narusza zasady sporządzenia planu.

Wojewoda nie uwzględnił wyjaśnień Wójta Gminy Serniki przedstawionych w sprawie w piśmie z 11 lutego 2022 r. Wójt podnosił, że w odniesieniu do obsługi komunikacyjnej terenów lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii (panele fotowoltaiczne), jedynym możliwym sposobem obsługi komunikacyjnej tych terenów jest dojazd poprzez tereny zabudowy zagrodowej i tereny rolnicze, nie jest natomiast możliwe wyznaczenie w planie dróg wewnętrznych na prywatnych działkach - ich wyznaczenie w planie byłoby sprzeczne z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Natomiast w odniesieniu do terenów zabudowy zagrodowej organ wyjaśnił, że tereny użytkowane rolniczo obsługiwane są z dróg tzw. „wiejskich”, służących obsłudze gospodarki rolnej, nie ma więc podstaw do wydzielenia dróg publicznych i wewnętrznych do poszczególnych gospodarstw.

Wojewoda nie zgodził się z tym stanowiskiem stwierdzając, że w świetle obowiązujących przepisów istnieje możliwość wyznaczenia w planie zarówno dróg wewnętrznych mających charakter prywatnej drogi wewnętrznej, jak również tych dróg wewnętrznych, które choć nie należą do żadnej kategorii dróg publicznych, to z uwagi na to, że zostały wyznaczone na gruntach gminnych, posiadają cechę ogólnej dostępności. Wojewoda wskazał, że w załączniku Nr 1 do rozporządzenia, drogi wewnętrzne (oznaczone symbolem KDW - kolor jasnoszary) stanowią odrębny sposób przeznaczenia terenów, dlatego taka droga musi zostać wyraźnie w ten sposób oznaczona w planie. „Lokalizacja dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i odmienne zasady gospodarowania powinna być wskazana w części graficznej planu oraz zostać wydzielona stałą i niepodlegającą przesunięciu linią rozgraniczającą” (wyrok NSA z dnia 25.06.2013r., sygn. akt: II OSK 2836/12). Drogi wewnętrzne, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1376 z późn. zm.) oraz zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016, poz. 124 z późn. zm.), nie stanowią dróg publicznych. Stosownie do art. 8 tej ustawy - „drogi wewnętrzne” to: „drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi”. Z powyższego wynika, że chociaż drogi wewnętrzne nie posiadają statusu dróg publicznych, to jednak mogą być własnością podmiotów publicznych (Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego). Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 1605/18 - „teren drogi wewnętrznej wyznaczony na działce stanowiącej m. in. drogę dojazdową do gruntów rolnych nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze pomimo, iż droga wewnętrzna służy nie tylko obsłudze terenów rolnych. W ocenie Sądu istnieje zatem możliwość planistycznego wyznaczania terenów dróg wewnętrznych (KDW) na terenach tzw. dróg „wiejskich””.

W związku z powyższym, Wojewoda Lubelski stwierdził, że wyznaczanie nowych terenów budowlanych w planie zagospodarowania przestrzennego niejednokrotnie powoduje konieczność wydzielenia dodatkowych terenów komunikacyjnych, czego w opisanych przypadkach Rada Gminy Serniki nie uczyniła.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie Rada Gminy Serniki domagała się uchylenia powyższego rozstrzygnięcia nadzorczego, zarzucając Wojewodzie Lubelskiemu naruszenie:

1. art. 15 ust. 2 pkt 1, 2 i 6, art. 28 u.p.z.p. w zw. z art. 91 u.s.g. polegające na błędnym przyjęciu, że omyłka pisarska w tekście planu w § 22 ust. 10 polegająca na ustaleniu dla terenu oznaczenia symbolem G1 R na załączniku graficznym nr 48, zamiast G16 R, jest naruszeniem istotnym;

2. art. 15 ust. 2 pkt 10, art. 2 pkt 14, art. 28 u.p.z.p. w zw. z art. 91 ust. 1 u.s.g. i w zw. z art. 8 u.d.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia poprzez nieprawidłową wykładnię i przyjęcie, że zapisy planu nie spełniają wymagań w odniesieniu do ustaleń obsługi komunikacyjnej tj. dojazdów do terenów oznaczonych symbolami A24 EN, A34 EN, E39 EN, I19 EN i I20 EN, G8 RM i G10 RM, I22 RM, G16 R, w sytuacji gdy wyznaczenie dróg na ww. terenach nie wpływa na ich przeznaczenie, zaś organ gminy nie może w planie miejscowym wyznaczać dróg wewnętrznych bez zgody właściciela drogi.

Argumentując pierwszy zarzut, Rada Gminy podniosła, że w treści § 22 ust. 10 znalazł się błąd literowy polegający na omyłkowym podaniu symbolu terenu rolniczego G1 R wskazanym na załączniku nr 48. O tym, że jest to oczywista omyłka świadczy to, że w opracowaniu zachowana jest chronologia numeracji poszczególnych terenów w granicach poszczególnych obrębów, a zatem i obrębu Wola Sernicka, zaczynając od terenu oznaczonego symbolem G1 R - w § 22 ust. 1 wskazanym na załączniku Nr 42, a kończąc na terenie oznaczonym symbolem G21 RM wskazanym na załączniku Nr 48. Za powyższym przemawia również fakt, iż znajduje to odzwierciedlenie właśnie w części graficznej zmiany planu miejscowego. W treści uchwały i na rysunku zmiany planu w oznaczeniu terenu należałoby jedynie wykreślić jego numeryczną część symbolu terenu pozostawiając jedynie symbol funkcji GR, który zgodnie z ustaleniami planu stanowi teren rolniczy. Taka omyłka nie może skutkować nieważnością uchwały w tym zakresie, gdyż jest to nieistotne naruszenie. Analizując bowiem uchwałę jako całość, „na pierwszy rzut oka” jasne i oczywiste jest to, że podanie symbolu terenu rolniczego G1 R wskazanym na załączniku Nr 48, zamiast G16 R, jest omyłką pisarską.

Argumentując drugi zarzut Rada Gminy odniosła się do poszczególnych terenów, dla których Wojewoda stwierdził brak zapewnienia w planie odpowiedniego układu komunikacyjnego.

Wyjaśniła więc, że tereny oznaczone symbolami A24 EN (załącznik Nr 7) i E39 EN (załącznik Nr 35) wyznaczone zostały w ramach działek budowlanych, na których wyznaczono liniami rozgraniczającymi po kilka terenów o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zabudowy i zagospodarowania. I tak na działce nr ew. (...) obręb Brzostówka ustalono przeznaczenie dla terenu oznaczonego symbolem A22 RM - teren zabudowy zagrodowej, A23 R - teren rolniczy oraz A24 EN - tereny urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW - elektrownia fotowoltaiczna, natomiast na działce nr ew. (...) obręb Brzostówka ustalono przeznaczenie dla terenu o symbolu E38 RM - teren zabudowy zagrodowej oraz E39 EN - tereny urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW - elektrownia fotowoltaiczna. Wskazany ustaleniami zmiany planu sposób obsługi komunikacyjnej dla terenów A24 EN i E39 EN jest jedynym możliwym, gdyż tereny te nie przylegają bezpośrednio do żadnych dróg ani publicznych, ani wewnętrznych. Powołując się na stanowisko sądów administracyjnych, skarżąca podniosła, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. nie stanowi podstaw do określenia w planie miejscowym dróg wewnętrznych, które nie są drogami publicznymi. Uchwalenie planu, czy jego zmiany zawierającego ustalenie dotyczące drogi wewnętrznej, wbrew woli właściciela, oznacza przekroczenie przez gminę jej uprawnień w decydowaniu o przeznaczeniu terenu w granicach przewidzianych u.p.z.p. Oczywistym jest, że plan miejscowy lub jego zmiana ustalając zasady zabudowy i zagospodarowania na danym terenie powinien kształtować infrastrukturę komunikacyjną, ale przepisy u.p.z.p. nie wymagają, aby plan miejscowy wyznaczał szczegółową lokalizację dojazdu do każdej działki, zapewniając jej bezpośredni

dostęp do drogi publicznej. Z przytoczonych przepisów nie wynika więc norma prawna, która pozwalałaby na zamieszczenie w planie miejscowym nakazu uwzględnienia warunków ustalonych przez określone podmioty. „*Przyjęcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozwiązania polegającego na przeznaczeniu określonego terenu pod drogę wewnętrzną jakkolwiek oznacza, że teren ten nadal pozostaje własnością dotychczasowego właściciela, to jednak takie przeznaczenie skutkuje również tym, że na niniejszym obszarze będzie mogła być zrealizowana tylko droga wewnętrzna. Stanowi to więc niewątpliwie ograniczenie prawa własności*” (wyrok NSA z dnia 13 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2518/12).

Skarżąca podniosła, że ta sama argumentacja dotyczy także terenów oznaczonych symbolami G8 RM i G10 RM (załącznik Nr 44).

Natomiast obsługa komunikacyjna terenu oznaczonego symbolem I22 RM ma się odbywać poprzez działki nr ew. (...) i (...) stanowiące drogi pozostające w zarządzie Gminy Serniki, a które objęte są ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Serniki przyjętego uchwałą Nr XIV/42/2003 Rady Gminy Serniki z dnia 28 sierpnia 2003 r. Zgodnie z § 3 ust. 6.1 tego planu pt. „tereny upraw polowych” - w pkt 7 dopuszcza się wyznaczenie i utwardzenie dróg wewnętrznych służących obsłudze gospodarki rolnej, jaką niewątpliwie jest zabudowa zagrodowa. Oba dokumenty planistyczne pozostają ze sobą w ścisłym związku. Ponadto skarżąca podniosła, że tereny zabudowy zagrodowej stanowią specyficzny rodzaj zabudowy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, stanowią grunty rolne w rozumieniu przepisów tej ustawy, podobnie jak drogi dojazdowe do gruntów rolnych w rozumieniu przepisu z art. 2 ust. 1 pkt 10. W związku z tym ustalenie obsługi komunikacyjnej w obrębie terenów G7 R, G9 R poprzez ustalenie przeznaczenia dopuszczalnego w § 22 ust. 5 pkt 2 jako dojeżdż i dojazdów do terenów rolniczych w granicach własnej działki, zapewni możliwość obsługi komunikacyjnej bez ograniczenia prawa własności i w zgodzie z przepisami odrębnymi. Brak skonkretyzowanych rozwiązań komunikacyjnych części obszarów planistycznych oznaczonych symbolami RM nie może zatem stanowić istotnego naruszenia zasad sporządzania planu. Są to bowiem tereny rolnicze o charakterze zabudowy zagrodowej, czasami rozproszonej. Obsługa komunikacyjna odbywać się będzie zatem po terenach rolnych, w zależności od potrzeb poszczególnych gospodarstw. Na rysunkach zmiany planu, liniami rozgraniczającymi, wyodrębniono tereny zabudowy zagrodowej, które albo przylegają do istniejących ciągów komunikacyjnych w postaci dróg publicznych i wewnętrznych albo stanowią zabudowę zagrodową rozproszoną wśród gruntów rolnych. W ocenie skarżącej, nie ma podstaw do wydzielania w planie na terenach rolniczych terenów komunikacji wewnętrznej łączącej zabudowę zagrodową z systemem komunikacji wewnętrznej lub publicznej. W przypadku terenów G7 R, G9 R - obsługa komunikacyjna odbywać się będzie po terenach rolnych, w zależności od potrzeb poszczególnych gospodarstw. Nie jest uzasadnionym wyznaczanie dróg dojazdowych w zakresie terenów rolniczych (R), co wynika z regulacji poszczególnych ustaleń planu i pozostaje w korelacji z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r., nr 1161), dalej jako „u.o.g.r.”, co znajduje również odzwierciedlenie w wyroku sądu WSA II SA/Bk 264/19 z dnia 19 czerwca 2019 r.

Z kolei dla terenów oznaczonych symbolami A34 EN, I19 EN i I20 EN zmiana planu przewiduje obsługę komunikacyjną z dróg powiatowej i gminnych poprzez działki stanowiące drogi „wiejskie” znajdujące się wprawdzie poza granicami opracowania przedmiotowej zmiany planu, jednak na obszarze objętym ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Serniki przyjętymi uchwałą Nr XIV/42/2003 Rady Gminy Serniki z dnia 28 sierpnia 2003 r. Przepisy tego planu dla terenów rolnych (symbol RP) w ust. 6.1. pkt 10 przewidują obsługę komunikacyjną poprzez dopuszczenie lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacyjnej, tj. urządzenie dróg. Działka nr ew. [...] (obręb Nowa Wola) zapewniająca obsługę terenu oznaczonego w spornej uchwale symbolem A34 EN, oraz działki o nr 526 i 617 (obręb Wólka Zabłocka) zapewniające obsługę terenów I19 EN i I20 EN stanowią w świetle ustaleń planu Gminy

Serniki z dnia 28 sierpnia 2003 r. - drogi dojazdowe, które stanowią jedyny dojazd do tych terenów. Norma art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych dla utrzymania statusu gruntu rolnego nie wymaga, by dany grunt stanowił drogę dojazdową wyłącznie do gruntów rolnych, co znajduje potwierdzenie w wyroku II SA/Kr 1605/18 z dnia 12 marca 2019 r. Ustawa o drogach publicznych w art. 8 ust. 1 stanowi, że drogi niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi. W konsekwencji działkę nr (...) zakwalifikowano w spornym planie miejscowym do dróg wewnętrznych. Także ww. działki stanowiące o obsłudze komunikacyjnej spornych terenów, jako że nie stanowią dróg publicznych, a położone są na terenie wsi Nowa Wola i Wólka Zabłocka, w granicach gminy Serniki, są drogami wiejskimi. Zarówno z art. 2 ust. 1 pkt 10, jak i z art. 4 pkt 20 u.o.g.r. nie wynika (ani wprost, ani tym bardziej pośrednio), że przymiot drogi dojazdowej do gruntów rolnych jest warunkowany tym, aby droga ta prowadziła wyłącznie do gruntów o charakterze rolnym. W wyroku z dnia 22 października 2008 r. (sygn. akt II OSK 567/08) NSA stanął na stanowisku, że *„do opisanie przeznaczenia terenów o charakterze rolniczym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie muszą być literalnie przytaczane określenia zawarte w art. 2 ustawy z 1995 r. u.o.g.r., gdyż ustalając przeznaczenie konkretnych terenów należy uwzględnić ich specyfikę i dotychczasowy sposób zagospodarowania. Lokalizacja obiektu małej architektury na gruncie rolnym nie ma większego wpływu na faktyczną zmianę jego przeznaczenia i nie może uniemożliwić jego rolniczego wykorzystania. Realizacja ciągów pieszych i ścieżek rowerowych o nawierzchni nieutwardzonej, przebiegających po linii już istniejących ścieżek i dróg polnych nie spowoduje utraty przez tereny ich charakteru rolnego.”*

Skarżąca podniosła, że obowiązek określony w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. spełniła określając dla terenu objętego sporną uchwałą w § 14 „Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji”. Podkreśliła przy tym, że *„rada gminy nie dysponuje kompetencją do planowania (urządzania) dróg wewnętrznych na nieruchomościach stanowiących własność prywatną, bez zgody ich właścicieli”* (wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 listopada 2021 r., II SA/Kr 904/21).

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Lubelski wniósł o jej oddalenie, podtrzymując argumentację zawartą w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875), dalej jako „u.s.g.” uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo sprzeczności z prawem uchwały lub zarządzenia, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania takiej sankcji. W orzecnictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy, a więc uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia (zob. wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/07, oraz wyrok NSA z dnia 8 lutego 1996 r., SA/Gd 327/95). Zatem nie każde naruszenie prawa prowadzi do nieważności aktu wydanego przez organ gminy. Dotyczy to wyłącznie naruszeń istotnych. Do kategorii tych naruszeń prawa zaliczyć należy naruszenia znaczące, np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez ich wadliwą wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. O istotnym naruszeniu prawa można zatem mówić wówczas, gdy naruszenie dotyczy przepisów prawa ustrojowego, materialnego, czy procedury podejmowania aktów (por. wyroki NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97; z dnia 8 lutego 1996 r., SA/Gd 327/95; z dnia 26 lipca 2012 r., I OSK 679/12 i I OSK 997/12). Stwierdzenie nieważności uchwały może więc nastąpić tylko wtedy, gdy pozostaje ona w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Za nieistotne naruszenie prawa należy natomiast uznać takie naruszenie, które jest mniej doniosłe

w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak np. nieścistość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu organu gminy. Takie naruszenia są jedynie przesłanką do wskazania, że akt został wydany z naruszeniem prawa, ale nie stanowią przesłanki do stwierdzenia jego nieważności.

Wbrew stanowisku Wojewody Lubelskiego wyrażonym w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym, uchwała Rady Gminy Serniki z dnia 2 lutego 2022r., Nr XXXVII/228/2022 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Serniki, nie jest dotknięta takimi wadami, które stanowiłyby istotne - w powyższym rozumieniu - naruszenie prawa. Przypomnieć należy, że powodem stwierdzenia nieważności wskazanych przepisów tej uchwały było niezapewnienie wyznaczonym w zmienianym planie miejscowym, nowym terenom obsługi komunikacyjnej, gdyż - zdaniem Wojewody - stanowi to naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.

Zgodnie z tym przepisem - w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast stosownie do § 4 pkt 9 lit. a, b i c rozporządzenia - ustalenia dotyczące tych zasad powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, a także wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Wbrew stanowisku Wojewody, przepisów tych nie można interpretować w ten sposób, że rada gminy ma obowiązek wskazać w planie miejscowym dojazd do każdej działki. Obowiązek taki zależy od rodzaju przeznaczenia w planie poszczególnych obszarów/działek i terenów sąsiednich, w tym od tego, czy na terenach sąsiednich istnieje już układ komunikacyjny albo czy ze względu na charakter zagospodarowania (istniejącego lub zaplanowanego) na terenach sąsiednich możliwe i racjonalne będzie zapewnienie dostępu do drogi publicznej przez te tereny w formie cywilnoprawnej np. poprzez ustanowienie służebności drogowej. Przeznaczenie danego terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod drogę, w tym wewnętrzną ma charakter wiążący w tym sensie, że w obszarze objętym liniami rozgraniczającymi, nie jest możliwe inne zagospodarowanie tego terenu bez wcześniejszej zmiany planu. Planowanie przestrzenne jest wprawdzie dopuszczalną przez ustawodawcę formą ograniczenia prawa własności, ale ograniczenie to musi być racjonalne i celowe.

Stanowisko Wojewody w zakresie terenów objętych zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym nie uwzględnia powyższych zasad.

Otóż Wojewoda stwierdzając nieważność: § 16 ust. 15 (i odpowiadającego mu w części graficznej obszaru o symbolu A24 EN, zał. nr 7) oraz § 16 ust. 21 (i odpowiadającego mu w części graficznej obszaru o symbolu A34 EN, zał. nr 12), dotyczących terenów położonych w miejscowości Brzostówka, § 20 ust. 8 (i odpowiadającego mu w części graficznej obszaru o symbolu E39 EN, zał. nr 35), dotyczącego terenu położonego w miejscowości Serniki Kolonia, § 24 ust. 4 (i odpowiadającego mu w części graficznej obszaru o symbolu I19 EN zał. nr 56) oraz § 24 ust. 5 (i odpowiadającego mu w części graficznej obszaru o symbolu I20 EN, zał. nr 56), dotyczących terenu położonego w miejscowości Wólka Zabłocka, nie zauważył, że tereny (EN) są przeznaczone pod budowę elektrowni fotowoltaicznych.

Przepisy te brzmią identycznie: „*dla terenu oznaczonego symbolem (...) EN (...) ustala się przeznaczenie podstawowe – tereny urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większe niż 500 kW – elektrownia fotowoltaiczna*”. Oceniając zgodność tego przepisu z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i mając na uwadze zasadę, że przyznane radzie gminy władztwo planistyczne nie może być dowolne, organ nadzoru powinien rozważyć, na ile niezbędne jest wytyczanie w planie miejscowym dróg dojazdowych do tego typu urządzeń tj. do elektrowni fotowoltaicznych. Wojewoda

Lubelski w ogóle tej okoliczności nie uwzględniał stwierdzając nieważność powyższych przepisów (części tekstowej i odpowiedniej części graficznej). Tymczasem ustawodawca zrezygnował wprost z wymagania zapewnienia dostępu do drogi publicznej elektrowniom fotowoltaicznym w przepisie art. 61 ust. 3 u.p.z.p. Przepis ten w brzmieniu obowiązującym od 29 sierpnia 2019r., a więc już w dacie podjęcia uchwały z dnia 30 października 2020r. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Serniki, w odniesieniu do inwestycji polegających na instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, zwalnia inwestorów ubiegających się o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla takich instalacji z obowiązku zapewnienia dostępu do drogi publicznej. Przepis art. 61 u.p.z.p. brzmi następująco: ust.1 – „*Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków: (...) 2) teren ma dostęp do drogi publicznej*”. Ust. 3. „*Przepisów ust. 1 pkt 1 i 2 nie stosuje się do (...) instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015r. o odnawialnych źródłach energii*”. Skoro więc sam ustawodawca uznał, że charakter tego typu instalacji nie wymaga zapewnienia dostępu do drogi publicznej, to tym bardziej nie jest usprawiedliwione wymaganie zapewnienia takiego dostępu poprzez przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenów wyłącznie na ten cel. Wobec zniesienia przez ustawodawcę wymogu zapewnienia elektrowniom fotowoltaicznym dostępu do drogi publicznej przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, niewyznaczenie takich dróg w planie miejscowym nie stanowi naruszenia prawa.

W związku z tym, wbrew stanowisku Wojewody Lubelskiego, nie można uznać za naruszenie prawa, a tym bardziej za naruszenie istotne, zapewnienia w spornej uchwale dojeżdż i dojazdów do obszarów EN w sposób ogólny, bez wyznaczania ich liniami rozgraniczającymi (stosownie do § 4 pkt 9 rozporządzenia) tj. poprzez tereny sąsiednie (dla terenu A24 EN - przez teren A22 RM i A23 R; dla terenu A34 EN – przez drogę obejmującą działkę nr (...); dla terenu E39EN – przez teren E38 RM; dla terenu I19 EN i I 20 EN – przez działki nr (...) i (...) stanowiące drogę).

Nieuzasadnione było więc stwierdzenie nieważności § 16 ust.15, § 16 ust. 21, § 20 ust. 8, § 24 ust. 4 spornej uchwały i odpowiadających im obszarów A24 EN, A34 EN, E 39 EN, I19 EN i I20 EN na załączniku graficznym.

W ocenie Sądu, niezasadne było też stwierdzenie przez Wojewodę istotnego naruszenia prawa tj. art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia w części dotyczącej przepisu „§ 22 ust. 4 w zakresie słów: oznaczonego symbolem G8 RM, przedstawionego na załączniku graficznym nr 44, oznaczonego symbolem G10 RM, przedstawionego na załączniku nr 44”, a także przepisów § 22 ust.4 pkt 8 lit. b i c oraz § 22 ust. 4 pkt 9 lit. b i c” i § 24 ust. 5 oraz odpowiadających im obszarów oznaczonym w części graficznej odpowiednio: G8 RM i G10 RM (załącznik nr 44) i I22 RM (załącznik nr 57).

Przepis § 22 ust. 4 dotyczy zagospodarowania terenów w miejscowości Wola Sernicka. W przepisie tym Rada Gminy Serniki przewidziała, że tereny oznaczone symbolami G8 RM i G10 RM zaznaczone na załączniku nr 44, to tereny o podstawowym przeznaczeniu pod zabudowę zagrodową, z dopuszczalnym przeznaczeniem pod usługi związane z produkcją rolną i agroturystyką, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej. W pkt 8 lit. b – c tego przepisu, Rada Gminy przewidziała nieprzekraczalną linię zabudowy dla terenu G8 RM – 20 m od pasa drogowego drogi powiatowej, zaś dla terenu G10 RM nie przewidziała takiej linii. Natomiast w pkt 9 lit. b – c przewidziała dojeżdżie i dojazd dla tych obszarów poprzez odpowiednio – teren G7 R i G9 R.

Takie samo przeznaczenie przewidziano w § 24 ust. 5, dla terenu oznaczonego symbolem I22 RM w miejscowości Wólka Zabłocka (załącznik graficzny nr 57) z dojeżdżiem i dojazdem z terenu drogi gminnej za pośrednictwem działki nr ewid. (...) stanowiącej drogę (obręb Nowa Wieś), następnie działką nr ewid. (...) stanowiącą drogę (obręb Wólka Zabłocka).



Wojewoda Lubelski stwierdzając nieważność tych przepisów podniósł ogólnie, że obsługa komunikacyjna tych terenów nie jest wystarczająca, nie spełnia wymogów § 4 pkt 9 rozporządzenia, a ponadto została przewidziana poprzez tereny zabudowy zagrodowej i rolne, które podlegają ustawowym ograniczeniom przeznaczenia na cele nierolnicze. Zdaniem Wojewody, Rada Gminy powinna dla tych terenów określić precyzyjnie układ komunikacyjny, w tym np. drogi wewnętrzne, przeznaczając w planie na ten cel określone tereny.

Stanowisko Wojewody nie jest trafne.

„Plan miejscowy w zakresie realizacji wymogu, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., powinien być tak skonstruowany, aby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej określonych terenów z uwzględnieniem wymagań bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 tej ustawy). (...) Podkreślenia wymaga, że z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wynika obowiązek gminy zapewnienia każdej działce bezpośredniego dostępu do drogi publicznej. Stosownie do art. 2 pkt 14 tej ustawy przez ‘dostęp do drogi publicznej’ należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej”. (tak: NSA w wyroku z dnia 2 marca 2021 r., II OSK 1174/19).

Bezspornym jest, że tak rozumiany dostęp do drogi publicznej w odniesieniu do przedmiotowych terenów tj. G8 RM, G10 RM i I22 RM został zapewniony. Rada wskazała obszary, poprzez które zapewniona będzie komunikacja z drogami publicznymi.

Wbrew stanowisku Wojewody Lubelskiego, Rada nie miała obowiązku wyznaczania dla spornych obszarów dróg wewnętrznych w sposób określony w § 4 pkt 9 rozporządzenia. Drogi takie (KDW) jednak przewidziała w §14 dla innych terenów w miejscowościach Nowa Wola, Wola Sernicka, Wólka Zawieprzycka, Serniki Wieś i Wólka Zabłocka. Wbrew sugestiom Wojewody – Rada nie kwestionuje więc, że dopuszczalna jest „możliwość planistycznego wyznaczania terenów dróg wewnętrznych (KDW)”, w tym „na terenach tzw. dróg wiejskich”.

Należy podkreślić, że ustanowienie służebności drogowej na nieruchomości o przeznaczeniu rolnym, nie zmienia rolnego charakteru takiej nieruchomości i nie wymaga zmiany przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze. Trafnie stwierdził WSA w Krakowie, w przytoczonym przez Wojewodę wyroku z dnia 12 marca 2019r., II SA/Kr 1605/18, że „wyznaczenie drogi wewnętrznej na działce stanowiącej drogę dojazdową do gruntów rolnych nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, pomimo tego, że droga wewnętrzna służy nie tylko obsłudze terenów rolnych”. Skoro więc dopuszczalne jest wyznaczenie w sposób określony w § 4 pkt 9 rozporządzenia, w planie miejscowym dróg wewnętrznych na terenach rolnych, to tym bardziej dopuszczalne jest wskazanie w planie terenów rolnych, na których będzie możliwe ustanowienie służebności drogowych zapewniających dojazd/dojście innym nieruchomościom przeznaczonym pod zabudowę zagrodową. Rada Gminy uzasadniając przyjęte w tym zakresie rozwiązania planistyczne wyjaśniła, że przemawiał za nimi rodzaj przeznaczenia spornych terenów tj. zabudowa zagrodowa. Rada wyjaśniła, że jest to zabudowa rozproszona wśród gruntów rolnych (tak w odniesieniu do terenu G8 RM i G10 RM, załącznik nr 44). Zabudowa zagrodowa charakteryzuje się różnorodnością obiektów budowlanych (mieszkalno-gospodarczych i hodowlanych), a także sposobem zagospodarowania przestrzeni czynnej biologicznie. Celowe jest więc zapewnienie takim gospodarstwom elastyczności w zakresie przebiegu trasy zapewniającej dostęp do dróg publicznych, co jest możliwe poprzez ustanowienie służebności drogowych. Również gospodarowanie gruntami rolnymi wymaga elastyczności zarówno co do obszaru upraw, jak i ich rodzaju (zmiennosc upraw), zaś sztywne rozwiązania komunikacyjne polegające na wytyczeniu w planie miejscowym dróg wewnętrznych (KDW) przecinających takie tereny mogłyby tę gospodarkę zakłócać. W związku z tym rozwiązania planistyczne polegające na wyznaczaniu dróg wewnętrznych na obszarach rolnych i zagrodowych nie muszą być zawsze racjonalne i pożądane ze względów gospodarki rolnej. Nie można

zatem zarzucić organowi gminy istotnego naruszenia prawa przy sporządzaniu planu polegającego na niewyznaczeniu przez takie tereny dróg wewnętrznych w sposób określony w § 4 pkt 9 rozporządzenia, jeśli jednocześnie organ wskazuje inne tereny, poprzez które możliwy będzie dostęp do drogi publicznej

Natomiast w odniesieniu do spornego terenu I22 RM, Rada Gminy Serniki przewidziała (§ 24 ust. 5 pkt 9) dojście/dojazd przez drogi dojazdowe na sąsiednich działkach nr 670 i nr 614, będących w zarządzie Gminy Serniki, które to drogi objęte są miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Gminy Serniki przyjętego uchwałą Nr XIV/42/2003 z dnia 28 sierpnia 2003 r.

Reasumując, w odniesieniu do terenów EN (A24, A34, E39, I19, I20), przewidzianych pod elektrownie fotowoltaiczne, Rada w ogóle nie miała obowiązku zapewnienia dostępu do drogi publicznej tym terenom, zaś w odniesieniu do terenów RM (8G i 10G) dopuszczalne było ogólne wskazanie obszarów o charakterze rolnym i zagrodowym, w obrębie których możliwe będzie indywidualne wytyczenie tras komunikacyjnych (dojście/dojazd) poprzez ustanowienie służebności drogowych; dla terenu I22 RM – Rada przewidziała natomiast dostęp z dróg należących do Gminy, objętych odrębnym obowiązującym planem. Stanowisko Wojewody Lubelskiego, że takie ustalenia naruszają istotnie przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia jest więc wadliwe. Dodatkowo należy zauważyć, że z akt nie wynika, by właściciele nieruchomości objętych spornymi przepisami planu, domagali się, w toku uchwalania zmiany planu, wyznaczenia dróg do ich działek w sposób, w jaki oczekuje tego Wojewoda tj. poprzez wyrażne wytyczenie ich przebiegu. Tym bardziej nie ma więc podstaw do stwierdzenia istotnego naruszenia wskazanych przepisów u.p.z.p. i rozporządzenia.

Niezasadny jest również zarzut Wojewody Lubelskiego dotyczący istotnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową a graficzną planu tj. między przepisem § 22 ust. 10 a załącznikiem nr 48. Stosownie do § 22 ust. 10 – „*dla terenu oznaczonego symbolem G1 R przedstawionego na załączniku nr 48 ustala się przeznaczenie podstawowe tereny rolnicze*”. Wojewoda zasadnie zauważa, że na tym załączniku nie ma obszaru oznaczonego symbolem G1 R, jest natomiast obszar o symbolu G16 R oraz G15 RM, G18 RM, G 19 RM, G20 RM i G21 RM.

W ocenie Sądu, zgodzić się należy ze skarżącą, że rozbieżność ta jest wynikiem oczywistej omyłki występującej w tekście planu tj. w przepisie § 22 ust. 10. Przede wszystkim należy zauważyć, że cały § 22 odnosi się do obszarów położonych w miejscowości Wola Sernicka i wszystkie te obszary są w spornym planie oznaczone symbolami zaczynającym się literą „G” i kolejnymi cyframi od 1 do 21 oraz różnicowanym przeznaczeniem „R” lub „RM”.

Z treści przepisu § 22 ust. 1 wynika, że teren oznaczony symbolem G1 R został wyznaczony na załączniku nr 42 (część tekstowa i graficzna są w tym zakresie spójne), natomiast w przepisie tym nigdzie nie został opisany obszar o symbolu G16 R, wyznaczony na załączniku nr 48 jako teren rolny: w § 22 opisane zostały natomiast wszystkie obszary o symbolach od 1G do 21 G, z różnicami w zakresie oznaczenia „R” lub „RM”. Prowadzi to do oczywistego wniosku, że w § 22 ust. 10 omyłkowo wskazano symbol G1 R, zamiast (brakujący) symbol G16 R. Prawidłowa interpretacja tego przepisu nie wymaga więc wysiłku, błąd jest łatwy do odczytania, a w konsekwencji nie można go traktować jako istotnego naruszenia zasad sporządzania planu prowadzącego do stwierdzenia nieważności spornego planu w tej części.

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie działając na podstawie art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r., poz. 329ze zm.) uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*