



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 30 grudnia 2019 r.

Poz. 11403

### WYROK NR IV SA/PO 232/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 3 października 2019 r.

**w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w miejscowości  
Braciszewo dz. nr ewid.19/7**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 232/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 października 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Tomasz Grossmann

Sędziowie WSA Monika Świerczak

WSA Józef Maleszewski (spr.)

Protokolant sekr. sąd. Roman Sukhyi

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 października 2019 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Gminy Gniezno

z dnia 16 listopada 2018 r. nr LVI/386/2018

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w miejscowości  
Braciszewo dz. nr ewid. 19/7

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej § 11 pkt 2 w zakresie słów: „ , , przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę”;
2. w pozostałym zakresie skargę oddala;
3. zasądza od Gminy Gniezno na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

## UZASADNIENIE

Uchwałą nr XXXIV/231/2017 Rady Gminy Gniezno z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w miejscowości Braciszewo dz. nr ewid. 19/7 Rada Gminy Gniezno (zwana dalej „Radą”) rozpoczęła procedurę planistyczną w miejscowości Braciszewo (gm. Gniezno).

W toku uzgadniania projektu z organami, o których mowa w art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zmianami, zwanej dalej „u.p.z.p.”) Wójt Gminy Gniezno (zwany dalej „Wójtem”) prowadził uzgodnienia między innymi z Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad (zwanym dalej „GDDKiA”) oraz z Wielkopolskim Zarządem Dróg Wojewódzkich w Poznaniu (zwanym dalej „WZDW”).

Postanowieniem z dnia 16 stycznia 2018 nr O.PO.Z-3.438.38.2017.1.ep GDDKiA odmówił uzgodnienia planu wskazując, że obowiązuje zakaz instalowania reklam, szyldów i innych urządzeń reklamowych na drogach międzynarodowych oraz że względu na możliwości techniczne obsługi komunikacyjnej dostęp terenu do drogi publicznej powinien odbywać się z drogi wojewódzkiej nr 197.

Postanowieniem z dnia 22 stycznia 2018 r. nr WZDW.WU.6551-36/17 WZDW także odmówił uzgodnienia projektu planu. Zwrócono uwagę na konieczność zmiany brzmienia § 12 pkt 1 lit. a projektu przez dopuszczenie dostępu terenu do drogi publicznej przez drogę wojewódzką nr 197 za pośrednictwem zjazdu.

Postanowieniem z dnia 28 maja 2018 r. nr O.PO.Z-3.438.38.2017.2.ep GDDKiA ponownie odmówił uzgodnienia projektu. Argumentem na rzecz tak przyjętego rozstrzygnięcia była dezaprobata dla propozycji udzielenia dostępu do terenu z drogi serwisowej łączącej się z drogą wojewódzką nr 197. Jak wskazał GDDKiA droga serwisowa jest przeznaczona jedynie do obsługi technicznej drogi ekspresowej S5. Uzgodnienie nastąpiło dopiero w postanowieniu z dnia 17 sierpnia 2018 r.

Postanowieniem z dnia 23 maja 2018 r. nr WZDW.WU.6551-36/17 WZDW uzgodnił z Wójtem projekt pod warunkiem rozszerzenia ustaleń dotyczących miejsc postojowych. Ostateczna wersja projektu uchwały przesłana została do WZDW dnia 30 lipca 2018 r. WZDW w określonym terminie nie przedstawił stanowiska ani warunków uzgodnienia projektu.

Uchwałą nr LVI/386/2018 Rady Gminy Gniezno z dnia 16 listopada 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w miejscowości Braciszewo dz. nr ewid. 19/7 (zwaną dalej „uchwałą”) Rada przyjęła plan miejscowy.

Wojewoda Wielkopolski (zwany dalej „Skarżącym”), z uwagi na przekroczenie terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w piśmie z dnia 12 lutego 2019 r. Uchwała została zaskarżona w części obejmującej treść § 11 pkt 2 w zakresie zwrotu „przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę” oraz § 12 pkt 1 lit. a (stanowiący, że w zakresie systemów komunikacji ustala się obsługę komunikacyjną terenu P/U poprzez jeden zjazd publiczny z drogi wojewódzkiej nr 197 będącej poza obszarem opracowania planu, zgodnie z lokalizacją zjazdu z tej drogi określoną na rysunku planu). Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w powyższym zakresie i zasądzenie kosztów postępowania sądowego w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Skarżący zarzucił Radzie naruszenie art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. oraz art. 20 w związku z art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zmianami, zwaną dalej „u.d.p.”), a także naruszenie § 10 ust. 2 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. z 2003 r. Nr 130, poz. 1193 ze zmianami, zwanego dalej „rozporządzeniem”).

W odpowiedzi na skargę z dnia 5 marca 2019 r. Rada uznała za zasadny argument Skarżącego w zakresie niezgodności z prawem części przepisu § 11 pkt 2 uchwały. W pozostałym zakresie, Rada wniosła o oddalenie skargi.

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

Stosownie do treści art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2107 ze zmianami), sądy te sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. W przedmiotowej sprawie,

kontroli sądowej podlega zgodność z prawem uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (uchwała Rady), o której mowa w art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zmianami) w związku z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zmianami, zwana dalej „p.p.s.a.”). Ocenie Sądu podlega zatem zgodność aktów administracyjnych z przepisami prawa materialnego i procesowego, przy czym Sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi, jak też powołaną podstawą prawną, jest natomiast związany granicami sprawy (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Realizując wyżej określone granice kontroli, Sąd stwierdził, że skarga zasługuje częściowo na uwzględnienie – w zakresie części zapisu § 11 pkt 2 zaskarżonej uchwały. W pozostałym zakresie skarga okazała się niezasadna.

Zgodnie z art. Art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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.

Należy podkreślić, że Wojewoda Wielkopolski w skardze zawarł zarzuty dotyczące wyłącznie zawartości aktu nie kwestionując trybu sporządzania zaskarżonej uchwały. W tym miejscu należy zaznaczyć, że rozpoznawana skarga jest pierwszą skargą do sądu administracyjnego na przedmiotową uchwałę. Rodzi to obowiązek skontrolowania trybu sporządzenia miejscowego planu (por. wyroki WSA w Krakowie z dnia 6 października 2011 r. sygn. akt II SA/Kr 38/11; WSA w Poznaniu z dnia 24 kwietnia 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 1153/12; WSA we Wrocławiu z dnia 18 lipca 2013 r. sygn. akt II SA/Wr 835/12 – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, w skrócie: CBOSA). Po przeanalizowaniu akt sprawy Sąd stwierdza, że zaskarżony plan został uchwalony z zachowaniem procedury określonej w art. 17 u.p.z.p.

Ocenę zgodności uchwały z przepisami prawa wyższego rzędu należy dokonać z punktu widzenia delegacji ustawowej, szczególnie określonej w art. 3 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. oraz w związku z przepisami odrębnymi. Rada gminy w ramach władztwa planistycznego może kreować politykę przestrzenną, będąc jednak związana postanowieniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jak i ramami ustawowymi swobody planistycznej.

Pomimo przyznania przez ustawodawcę dużej swobody radzie gminy, nie można przyjąć, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma dowolność w kształtowaniu polityki przestrzennej. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza szereg obowiązków, w tym prowadzenie uzgodnień z innymi organami władzy publicznej. Poza powołaną ustawą, należy mieć na względzie także reżim przepisów szczególnych, które mogą nakładać dodatkowe wymogi, bez możliwości swobodnego regulowania danej materii w akcie prawa miejscowego.

Odnosząc się do podniesionych w skardze zarzutów, Sąd podziela argumentację Skarżącego i stanowisko Rady wyrażone w odpowiedzi na skargę, że procedura zgłaszania istnienia przeszkód lotniczych jest jasno i precyzyjnie określona w przepisach § 2 ust. 2 oraz §§ 10 - 15 rozporządzenia. Wprowadzenie do uchwały nakazu zgłaszania lokalizacji obiektu o wysokości równej lub wyższej niż 50 m n.p.t. przed uzyskaniem pozwolenia na budowę jest daleko idącą modyfikacją przepisów. Przepisy §§ 10 - 15 rozporządzenia stanowią zamknięty katalog czynności, jakie należy wykonać celem prawidłowego zawiadomienia właściwych organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w ruchu powietrznym. Powołane przepisy nie wskazują na możliwość wprowadzenia kolejnych obowiązków w tej materii.

Zamieszczenie w § 11 ust. 2 zaskarżonej uchwały zapisu zobowiązującego do zgłoszenia przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę do organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym lokalizacji projektowanych obiektów o wysokości równej i większej od 50 m n.p.t. Sąd uznał za przekroczenie ustawowych kompetencji jakie przysługują radzie gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 sierpnia 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 451/15, CBOSA). Z tego względu, Sąd uznał zarzut Skarżącego za uzasadniony i na postawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność uchwały w części obejmującej inkryminowany fragment § 11 pkt 2 uchwały.

Skarżący podniósł, że na podstawie art. 20 w związku z art. 29 u.d.p. zarządca drogi wojewódzkiej – Zarząd Województwa Wielkopolskiego, w którego imieniu działa WZDW posiada wyłączną kompetencję do określenia w drodze decyzji lokalizacji i udzielenia zezwolenia na budowę zjazdu. Nie ulega wątpliwości, że w świetle powyższych regulacji wydawanie zezwoleń na zjazdy z dróg leży w gestii

zarządcy drogi, a budowa zjazdu może nastąpić po uzyskaniu stosownego zezwolenia w drodze decyzji administracyjnej, która określa m.in. miejsce lokalizacji zjazdu. Kompetencje te nie mogą zostać przekazane organowi uchwałodawczemu. W okolicznościach niniejszej sprawy należy jednak podkreślić, że ostateczna wersja planu miejscowego, zawierająca sporny zapis powstała w wyniku uzgadniania projektu zarówno z GDDKiA (który w postanowieniu odmownym z dnia 16 stycznia 2018 r. wskazał *expressis verbis*, że obsługa komunikacyjna możliwa jest wyłącznie przez drogę wojewódzką nr 197 i miejsce włączenia do niej winno zostać wskazane na załączniku graficznym stanowiącym integralną część planu), jak i WZDW, który milcząco uzgodnił ostateczną wersję projektu uchwały.

Z wykładni przepisów u.p.z.p. wynika, że zadaniem prawodawcy lokalnego jest prowadzenie polityki przestrzennej w sposób kompletny, a więc także przez zagwarantowanie dostępu do drogi publicznej. Podobne stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, że: „Warunkiem poprawności postanowień planu dotyczących terenów budowlanych jest zapewnienie dostępu działek położonych na terenach tak określonych w planie miejscowym, do drogi publicznej. Wniosek taki wynika z wykładni art. 2 pkt 12 i 14 u.p.z.p., które bez wątplenia mają zastosowanie w procesie określania w planie miejscowym terenów przeznaczonych pod zabudowę i określenia ich komunikacji z drogą publiczną. Kwestionowane rozstrzygnięcia realizują powyższy cel, zapewniając działce budowlanej możliwość włączenia do sieci dróg publicznych poprzez zjazd zlokalizowany zgodnie z dyrektywą wynikającą z § 14 pkt 2 planu, którego treść jest rezultatem wypracowanego konsensusu pomiędzy organem gminy a organem uzgadniającym” (wyrok z dnia 13 lutego 2019 r. sygn. akt II OSK 3431/18, CBOSA).

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że w wywodzie Naczelnego Sądu Administracyjnego mowa jest o wypracowanym konsensusie między zarządcą drogi, a organem uchwałodawczym, co miało miejsce także podczas procedury planistycznej w sprawie niniejszej. Umieszczenie w § 12 pkt 2 lit. a zaskarżonej uchwały wskazanego zapisu nie może być zatem uznane za naruszenie ustawowych prerogatyw zarządcy drogi w zakresie lokalizacji zjazdu z dróg publicznych będące istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Z kolei w innym wyroku, Naczelny Sąd Administracyjny zajął stanowisko, według którego: „O tym czy takie zjazdy będą budowane oraz o ich lokalizacji decyduje zasadniczo właściwy organ w drodze administracyjnego aktu indywidualnego, jak to słusznie podnosi się w skardze kasacyjnej. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien przy tym być tak skonstruowany, aby była zapewniona możliwość obsługi komunikacyjnej określonych terenów. Ewentualne ustalenie w planie miejscowym, iż zjazdy z określonej drogi głównej na przyległe nieruchomości nie są przewidywane, czyli *de facto* ustalenie generalnej zasady, iż te nieruchomości nie będą obsługiwane z tejże drogi głównej, powinno się wiązać z przewidzeniem w planie innej możliwości obsługi komunikacyjnej tych terenów” (wyrok z dnia 1 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 109/11, CBOSA). Warto w tym miejscu zauważyć, że w niniejszej sprawie, wobec braku zgody GDDKiA na dostęp do terenu z drogi ekspresowej oraz z drogi serwisowej, brak uregulowania ze strony prawodawcy lokalnego dostępu do drogi publicznej skutkowałaby niekompletnością planu miejscowego, a to z kolei stanowiłoby naruszenie zasad prowadzenia polityki przestrzennej (por. M. Mączyński, *Zasady ogólne planowania i zagospodarowania przestrzennego jako wyznacznik racjonalnej polityki przestrzennej*, [w:] *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu. Diagnoza problemu*, (red.) E. Topolnicka, T. Mądry, Poznań 2017, s. 138).

Mając powyższe na uwadze, Sąd na postawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził w pkt 1 sentencji wyroku nieważność uchwały w części dotyczącej zwrotu zawartego w § 11 pkt 2 uchwały: „przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę”. W pozostałym zakresie, na podstawie art. 151 p.p.s.a. Sąd oddalił skargę w pkt 2 sentencji oraz orzekł w pkt 3 o kosztach postępowania na podstawie art. 200 w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a. oraz w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 265).

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann

Sędzia WSA

(-) Monika Świerczak

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski