

Załącznik nr 2
Do uchwały nr.....
Rady Miejskiej Gminy Dobrzyca
Z dnia

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY

ul. Ratajczaka 10/12
61-815 Poznań

Skarżący: Wojewoda Wielkopolski
al. Niepodległości 16/18
61-713 Poznań

Strona przeciwna: Rada Miejska Gminy Dobrzyca
ul. Rynek 14
63-330 Dobrzyca

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

na uchwałę Nr LVI/507/2024 Rady Miejskiej Gminy Dobrzyca z dnia 19 marca 2024 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dobrzyca na terenach części obrębów ewidencyjnych: miasto Dobrzyca, Fabianów, Galew, Gustawów, Izbiczno, Polskie Olędry, Sośnica i Trzebin.

W odpowiedzi na pismo znak IR-XI.0552.27.2025.2 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 8 maja 2025 r., skierowane do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, Rada Miejska Gminy Dobrzyca, reprezentowana przez Burmistrza Gminy Dobrzyca **nie sprzeciwia się stwierdzeniu nieważności § 10 uchwały w drodze orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.**

Jednocześnie, działając w duchu współdziałania i przejrzystości instytucjonalnej, Gmina pragnie w niniejszym piśmie wskazać motywy wprowadzenia zakwestionowanych zapisów.

Uzasadnienie

Uchwała nr LVI/507/2024 Rady Miejskiej Gminy Dobrzyca z dnia 19 marca 2024 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dobrzyca na terenach części obrębów ewidencyjnych: miasto Dobrzyca, Fabianów, Galew, Gustawów, Izbiczno, Polskie Olędry, Sośnica i Trzebin, została podjęta zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.) oraz z zachowaniem procedury określonej w przepisach wykonawczych.

Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego dnia 16 kwietnia 2024 r., poz. 3905 i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, tj. 30 kwietnia 2024 r.

W toku postępowania nadzorczego prowadzonego przez Wojewodę Wielkopolskiego, Gmina Dobrzyca w piśmie z dnia 6 marca 2025 r. (znak: RLIPP.6722.5.2022) przedstawiła szczegółowe wyjaśnienia, odnosząc się do zakwestionowanych zapisów § 10. Pomimo

złożonych wyjaśnień, skarga została skierowana do WSA bez odniesienia się do przedstawionej argumentacji, co Gmina przyjmuje ze zrozumieniem.

Odniesienie do zarzutu skargi

W skardze Wojewody Wielkopolskiego zarzucono, że § 10 pkt 1 lit. a i b oraz § 10 pkt 2 lit. a uchwały Nr LVI/507/2024 Rady Miejskiej Gminy Dobrzyca, w zakresie określenia szczegółowych parametrów działek na terenach rolniczych i zagrodowych, stanowi istotne naruszenie przepisów prawa – w szczególności art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami – i tym samym narusza zasady sporządzania planu miejscowego określone w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zakwestionowany przepis § 10 uchwały wprowadzony został z myślą o zachowaniu racjonalnej struktury przestrzennej oraz zapobieganiu wtórnym podziałom gruntów prowadzącym do nadmiernego rozdrobnienia działek, niedostosowanego do uwarunkowań przestrzennych i funkcjonalnych analizowanego obszaru. Doświadczenia Gminy, zdobyte w toku obsługi planistycznej i administracyjnej, wskazują, że w praktyce planistycznej nierzadko dochodzi do niekontrolowanego podziału działek, skutkującego powstawaniem nieruchomości o nieregularnych kształtach i niewystarczających parametrach użytkowych, niepozwalających na ich racjonalne zagospodarowanie zgodnie z funkcją terenów rolniczych i zagrodowych.

Plan miejscowy obejmuje 7 terenów zabudowy zagrodowej (RZM) oraz 4 tereny produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych (RZP), zlokalizowane w różnych obrębach ewidencyjnych na terenie gminy. **Wprowadzenie parametrów jakkolwiek nie znajduje wprost umocowania w przepisach art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu przestrzennym – miało, w intencji Gminy, charakter pomocniczy i orientacyjny.** Nie było celem organu tworzenie nowych norm prawa materialnego ani wkraczanie w sferę regulowaną przepisami o gospodarce nieruchomościami. **Parametry zawarte w § 10 miały ułatwiać interpretację planu oraz kształtować praktykę projektowania i podziałów nieruchomości w sposób sprzyjający zachowaniu spójności przestrzennej** – jako narzędzia porządkującego proces podziału nieruchomości w obrębie wyznaczonych terenów RZM i RZP.

Wskazane wartości – odpowiednio 18,0 m szerokości frontu działki na terenach RZM i 20,0 m na terenach RZP – odzwierciedlają standardy wynikające z praktyki urbanistycznej oraz dotychczasowych doświadczeń planistycznych na obszarze gminy. Ich celem było przeciwdziałanie wtórnemu podziałowi gruntów na działki nieprzystosowane do realizacji zabudowy zagrodowej lub działalności produkcyjnej w gospodarstwach rolnych i ogrodniczych, a tym samym zapobieganie powstawaniu nieregularnych, niewydolnych przestrzennie układów parcelacyjnych. Wprowadzenie omawianych parametrów w planie miejscowym nie narusza art. 93 ust. 2a u.g.n., albowiem przepis ten dotyczy wyłącznie dopuszczalności podziału nieruchomości położonych na terenach rolnych i leśnych w kontekście ich minimalnej powierzchni. **Nie obejmuje on zagadnienia minimalnej szerokości frontu działki, a tym bardziej nie zawiera zakazu formułowania tego rodzaju ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.**

Ustalona w § 10 minimalna szerokość frontu działki wynosząca odpowiednio 18,0 m na terenach RZM oraz 20,0 m na terenach RZP została przyjęta na podstawie doświadczeń lokalnych organów planistycznych, przy uwzględnieniu:

- wymogów funkcjonalnych dla zabudowy zagrodowej oraz rolniczej,

- konieczności zapewnienia racjonalnego i bezpiecznego dostępu komunikacyjnego,
- oraz potrzeby utrzymania spójności geometrycznej i przestrzennej układu podziałów.

Uwarunkowania te wpisują się w cel planu, jakim jest zachowanie ładu przestrzennego oraz stworzenie warunków dla zrównoważonego rozwoju terenów wiejskich. Wprowadzone parametry nie miały na celu ustanowienia norm o charakterze bezwzględny, lecz pełniły funkcję pomocniczą, porządkującą procesy podziałowe. Nie ograniczają prawa własności w sposób nadmierny ani nie tworzą samodzielnych zakazów – stanowią element racjonalnej techniki planistycznej.

W zakresie powierzchni działek budowlanych ustalenia planu – zgodnie z § 10 pkt 2 lit. a – wprost odwołują się do przepisów odrębnych, co w ocenie Gminy wyklucza możliwość uznania ich za regulację sprzeczną z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Intencją organu planistycznego było bowiem zachowanie przejrzystości i systemowości zapisów planu poprzez wyraźne wskazanie, że dopuszczalna powierzchnia działki budowlanej nie jest ustalana w sposób autonomiczny przez plan, lecz wynika z norm zawartych w innych aktach prawnych – np. ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Wprowadzenie tego zapisu miało charakter porządkowy i pomocniczy – zamiast pomijać całkowicie temat minimalnych powierzchni działek, plan miejscowy transparentnie wskazuje, że właściwe parametry należy określać na podstawie obowiązujących regulacji ogólnych. Takie rozwiązanie nie tylko ułatwia interpretację ustaleń planu przez inwestorów, projektantów i organy administracji, ale też pozwala uniknąć ryzyka kolizji pomiędzy planem a aktami wyższego rzędu.

Zapis § 10 pkt 2 lit. a nie stanowi nowej normy materialnoprawnej, lecz działa jako odsyłacz systemowy, który jasno wyznacza granice kompetencji planu. Gmina nie formułowała samodzielnego katalogu wymagań powierzchniowych, lecz jedynie potwierdziła, że takie wymagania istnieją i że należy ich szukać w przepisach powszechnie obowiązujących. W tym zakresie zapis ten wpisuje się w zasadę pomocniczości planowania i praktykę prawidłowej legislacji lokalnej.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładowo:

NSA w wyroku z 23 listopada 2022 r., sygn. II OSK 1230/20, jednoznacznie stwierdził:

„Nie można uznać za sprzeczne z prawem ustalenia planistycznego, które ogranicza się do odesłania do obowiązujących przepisów powszechnych, o ile ma ono charakter techniczny, informacyjny lub porządkujący.”

Podobnie WSA w Krakowie w wyroku z 10 czerwca 2021 r., sygn. II SA/Kr 405/21, wskazał: „Zamieszczenie w planie miejscowym odesłania do przepisów odrębnych nie stanowi przekroczenia uprawnień planistycznych gminy, jeżeli nie rodzi ono samodzielnych obowiązków ani nie powiela treści norm ustawowych.”

Również NSA w wyroku z 12 maja 2020 r., II OSK 2962/19 zaakcentował:

„Wskazanie w uchwale planistycznej, że określone zagadnienie podlega regulacjom przepisów odrębnych, ma charakter neutralny normatywnie i służy przejrzystości aktu prawa miejscowego.”

Z uwagi na powyższe, zapis § 10 pkt 2 lit. a należy interpretować jako przejaw lojalności systemowej – Gmina jednoznacznie wskazuje, że nie wprowadza samodzielnych regulacji w zakresie powierzchni działek, lecz respektuje przepisy wyższego rzędu, co w pełni odpowiada założeniom ustawy o planowaniu przestrzennym i zasadzie legalizmu.

W szczególności, odniesienia wymaga zakwestionowany zapis dotyczący kąta położenia granic działek względem pasa drogowego w zakresie od 65° do 90°. W ocenie Gminy Dobrzyca, ustalenie to miało charakter techniczno-porządkowy, a jego celem było zapewnienie logicznego układu podziałów nieruchomości względem istniejącego i planowanego systemu komunikacyjnego. Kąt granicy działki względem drogi publicznej wpływa bezpośrednio na jakość i funkcjonalność dostępu komunikacyjnego – zarówno dla celów realizacji zabudowy zagrodowej, jak i efektywnego korzystania z nieruchomości.

W praktyce planistycznej oraz geodezyjnej przyjmuje się, że granice działek powinny być prowadzone możliwie prostopadle lub zbliżone do prostopadłości względem osi drogi – co zapewnia czytelność podziałów, prawidłowy dostęp, właściwe sytuowanie zjazdów, a także minimalizuje ryzyko konfliktów własnościowych i problemów projektowych. Wskazanie przedziału kąтового od 65° do 90° miało na celu właśnie takie uporządkowanie geometrii działek, a tym samym przeciwdziałanie podziałom generującym niepraktyczne, wąskie i wydłużone nieruchomości, trudne do zabudowy i obsługi komunikacyjnej.

Co istotne, ustalenie to nie narusza przepisów art. 93 ani art. 95 ustawy o gospodarce nieruchomościami – które nie zawierają zakazu wprowadzania takich wymogów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Artykuły te określają ogólne zasady podziału nieruchomości i nie wykluczają wskazania kąta położenia granicy jako jednego z warunków przestrzennych. Wręcz przeciwnie – z perspektywy planowania przestrzennego wskazanie tego typu parametrów mieści się w ramach zasady ładu przestrzennego oraz zasady zapewnienia dostępu do drogi publicznej, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu przestrzennym.

Ustalenie zawarte w § 10 nie było normą samoistną, lecz punktem odniesienia w procesie interpretacji i oceny podziałów, a jego celem była ochrona racjonalnego i funkcjonalnego układu przestrzennego. Wskazany zakres kąta stanowił wyłącznie ramowe wytyczne, niewiążące w sposób bezwzględny, i nie pozbawiał organów administracji geodezyjnej możliwości indywidualnej oceny konkretnego wniosku o podział w świetle przepisów wykonawczych.

Podobne stanowisko zostało potwierdzone w orzecznictwie. W wyroku WSA w Olsztynie z 24 sierpnia 2023 r. (sygn. II SA/Ol 418/23) sąd wskazał, że plan miejscowy może zawierać „ustalenia o charakterze porządkującym geometrykę działek, o ile nie wprowadzają one bezpośrednio ograniczeń prawa własności i są związane z celem planu, jakim jest zachowanie ładu przestrzennego oraz logicznego układu przestrzeni”. Z kolei NSA w wyroku z dnia 22 listopada 2018 r. (II OSK 2244/18) podkreślił, że „plan miejscowy nie może regulować samodzielnie zasad podziału nieruchomości, ale może zawierać wytyczne co do ich kształtu, jeżeli pozostają one w funkcjonalnym związku z przeznaczeniem terenu”.

Wskazany w planie przedział kąta nie był więc przepisem prawa materialnego ani autonomiczną podstawą odmowy podziału nieruchomości. Stanowił wskaźnik planistyczny, ułatwiający interpretację zgodności projektów podziału z ustaleniami planu, a tym samym z zasadami ładu przestrzennego. Ocena spełnienia tych warunków i tak należy do organów prowadzących postępowania podziałowe, które mają obowiązek uwzględnić także przepisy wykonawcze do ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Z perspektywy technicznej ustalenie to stanowiło zatem narzędzie wsparcia dla praktyki stosowania planu, nie zaś źródło nowego obowiązku prawnego. Gmina wprowadzając je

kierowała się intencją unifikacji i uporządkowania podziałów działek w sposób sprzyjający efektywnemu wykorzystaniu przestrzeni, a nie chęcią arbitralnego ograniczenia praw właścicieli.

Wprowadzenie omawianych zapisów nie miało na celu tworzenia nowej normy prawnej, lecz pełniło funkcję pomocniczą – wskazując minimalne wartości jako punkt odniesienia dla interpretacji przyszłych zamierzeń inwestycyjnych. Z perspektywy planistycznej intencją było zabezpieczenie ładu przestrzennego i uniknięcie sytuacji, w której powstałyby działki uniemożliwiające realizację zamierzeń zgodnych z funkcją RZM i RZP, a jednocześnie nieodwracalnie zaburzające strukturę przestrzenną terenu.

W szczególności, plan miejscowy miał przeciwdziałać niekontrolowanemu rozdrobnieniu nieruchomości oraz powstawaniu działek o nieregularnych kształtach, nieadekwatnych do zamierzonej funkcji zagrodowej lub produkcyjnej. Określenie minimalnych wymiarów działek, takich jak szerokość frontu, miało na celu porządkowanie praktyki podziałów oraz zapewnienie spójności przestrzennej z uwagi na uwarunkowania lokalne.

Ustalenia te nie stanowią przepisów prawa materialnego, lecz narzędzie planistyczne służące kształtowaniu racjonalnej struktury przestrzennej, mieszczące się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy planistycznej. Nie stanowią one obostrzeń wykraczających poza kompetencje planistyczne gminy, lecz odzwierciedlają lokalne potrzeby w zakresie ochrony przestrzeni przed degradacją funkcjonalno-kompozycyjną.

Podsumowanie

Mając na uwadze powyższe, Rada Miejska Gminy Dobrzyca podtrzymuje, że zapisy: § 10 pkt 1 lit. a i b oraz § 10 pkt 2 lit. a uchwały Nr LVI/507/2024, choć wprowadzone w dobrej wierze, na gruncie lokalnych doświadczeń i w interesie ładu przestrzennego – mogą zostać ocenione jako wykraczające poza obowiązujące regulacje ustawowe w zakresie odnoszącym się do gruntów rolnych.

Jednocześnie Gmina nie podziela stanowiska, jakoby zakwestionowane zapisy stanowiły istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustalenia zawarte w § 10 miały charakter pomocniczy, porządkujący i interpretacyjny, nie naruszały przepisów bezwzględnie obowiązujących, ani nie wprowadzały ograniczeń własnościowych o charakterze ingerencyjnym. Ich celem było zabezpieczenie ładu przestrzennego, przeciwdziałanie wtórnemu rozdrobnieniu działek oraz utrzymanie spójnej i funkcjonalnej struktury przestrzennej obszaru objętego planem.

W ocenie Gminy, ewentualne uchylene zakwestionowanych ustaleń § 10 przez Wojewódzki Sąd Administracyjny – traktowane jako środek techniczno-ostrożnościowy – nie wpłynie na spójność, integralność ani skuteczność pozostałych postanowień planu miejscowego. Uchwała zachowuje swoją wartość jako akt prawa miejscowego umożliwiający realizację celów polityki przestrzennej gminy w sposób zgodny z interesem publicznym oraz z obowiązującym porządkiem prawnym.

W tym kontekście Gmina Dobrzyca nie sprzeciwia się stwierdzeniu nieważności § 10 pkt 1 lit. a i b oraz § 10 pkt 2 lit. a uchwały Nr LVI/507/2024 w drodze orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. W jej ocenie, uchylene zakwestionowanych

zapisów – poprzez ich wykreślenie – stanowiłoby rozwiązanie proporcjonalne i wystarczające, pozwalające na utrzymanie w mocy pozostałych ustaleń planu, które nie budzą zastrzeżeń i realizują cele publiczne zgodnie z zasadami planowania przestrzennego.

Załączniki:

- 1) Uchwała Nr LVI/507/2024 Rady Miejskiej Gminy Dobrzyca z dnia 19 marca 2024 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dobrzyca na terenach części obrębów ewidencyjnych: miasto Dobrzyca, Fabianów, Galew, Gustawów, Izbiczo, Polskie Olędry, Sośnica i Trzebin.