

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 LIV/494/2024 Rady Miejskiej Gminy Dobrzyca z dnia 22 stycznia 2024 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Dobrzyca dla działek nr ew. 363/15 i 363/11, obręb Koźminiec.

W odpowiedzi na pismo znak IR-XI.0552.22.2025.2 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 23 kwietnia 2025 roku 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.**

Niezależnie jednak od powyższego, w niniejszej odpowiedzi Gmina pragnie przedstawić swoje stanowisko oraz motywy wprowadzenia zakwestionowanych zapisów.

Uzasadnienie

Uchwała nr LIV/494/2024 Rady Miejskiej Gminy Dobrzyca z dnia 22 stycznia 2024 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Dobrzyca dla działek nr ew. 363/15 i 363/11, obręb Koźminiec 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 27 lutego 2024 r., poz. 2186 i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, tj. 12 marca 2024 r.

W przedmiotowej sprawie, pomimo braku uprzedniego wezwania do złożenia wyjaśnień ze strony organu nadzoru, Gmina Dobrzyca – kierując się zasadą współdziałania i lojalności instytucjonalnej – pragnie przedstawić swoje stanowisko oraz okoliczności, które legły u podstaw przyjęcia zakwestionowanego zapisu § 10 uchwały.

Skarga Wojewody została wniesiona bez uprzedniej możliwości odniesienia się przez Gminę do zarzutów, co w świetle standardów dobrej administracji procesowej utrudnia merytoryczną ocenę stanowiska gminy na etapie nadzorczym. Dopiero w toku niniejszego postępowania strona przeciwna może przedstawić argumentację uzasadniającą przyjęte rozwiązania planistyczne.

Odniesienie do zarzutu skargi

W skardze Wojewody Wielkopolskiego zarzucono, że § 10 uchwały Nr LIV/494/2024 Rady Miejskiej Gminy Dobrzyca, w zakresie dotyczącym określenia szczegółowych parametrów działek dla terenów rolniczych (minimalnej szerokości frontu, minimalnej powierzchni – zgodnie z przepisami odrębnymi oraz kąta położenia granic działek względem pasa drogowego), stanowi istotne naruszenie przepisów prawa, w szczególności art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a tym samym narusza zasady sporządzania planu miejscowego wynikające z 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 z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej.

Wprowadzenie parametrów minimalnych z odwołaniem do przepisów odrębnych – 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.**

W świetle lokalnych uwarunkowań – tj. faktu, że plan dotyczy wyłącznie dwóch działek ewidencyjnych o znanym sposobie użytkowania i lokalizacji – wskazanie minimalnych parametrów działek miało znaczenie porządkujące i nie skutkowało ograniczeniem prawa własności ani narzuceniem nieproporcjonalnych wymagań inwestycyjnych. Tym samym, przyjęte rozwiązanie wpisywało się w cele planowania przestrzennego, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu przestrzennym, a w szczególności w dążenie do zapewnienia ładu przestrzennego i efektywnego kształtowania struktury przestrzennej gminy.

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 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.

Intencją planu nie było wprowadzenie ograniczeń wykraczających poza ustawowe kompetencje, lecz wskazanie pożądanych cech nowo wydzielanych działek – w szczególności w kontekście możliwości realizacji zabudowy zagrodowej zgodnie z przepisami odrębnymi. Regulacje zawarte w § 10 wynikały z doświadczeń lokalnych organów planistycznych, które wskazywały na potrzebę przeciwdziałania niekontrolowanemu dzieleniu nieruchomości na działki o nieregularnych kształtach lub niewystarczających parametrach użytkowych.

W tym kontekście przyjęte rozwiązanie miało na celu zachowanie ładu przestrzennego, przejrzystości kompozycyjnej oraz funkcjonalności podziałów nieruchomości – jako działań pozostających w zgodzie z art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Mimo że plan dotyczy gruntów o przeznaczeniu rolniczym, to ze względu na dopuszczenie zabudowy zagrodowej oraz potencjalną możliwość wydzielenia siedlisk, ustalenie pewnych parametrów traktowano jako uzasadnione i spójne z lokalnym interesem publicznym.

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, a jednocześnie nieodwracalnie zaburzające strukturę przestrzenną terenu.

Podsumowanie

Mając na uwadze powyższe, Rada Miejska Gminy Dobrzyca podtrzymuje, że zapis § 10 uchwały Nr LIV/494/2024 – choć wprowadzony w dobrej wierze, na gruncie lokalnych doświadczeń i w interesie ładu przestrzennego – może zostać oceniony jako wykraczający poza obowiązujące regulacje ustawowe w zakresie odnoszącym się do gruntów rolnych.

Jednocześnie Gmina nie podziela stanowiska, jakoby zakwestionowany zapis stanowił istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zastosowane rozwiązania nie naruszały norm bezwzględnie obowiązujących ani nie skutkowały ograniczeniem praw właścicielskich o charakterze ingerencyjnym. Miały one charakter pomocniczy, kierunkowy i interpretacyjny, służący racjonalizacji podziałów geodezyjnych oraz zapobieganiu negatywnym zjawiskom przestrzennym.

W ocenie Gminy, ewentualne uchylene § 10 uchwały przez Wojewódzki Sąd Administracyjny – traktowane jako środek ostrożnościowy – nie wpłynie na integralność, spójność ani funkcjonalność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pozostałe ustalenia planu zachowują pełną skuteczność prawną i nadal umożliwiają realizację jego celów w sposób zgodny z interesem publicznym oraz z przepisami obowiązującego prawa.

W tym kontekście, Gmina Dobrzyca nie sprzeciwia się stwierdzeniu nieważności § 10 uchwały w drodze orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. W jej ocenie ewentualne uchylene § 10 w drodze orzeczenia sądu – poprzez jego wykreślenie – stanowiłoby rozwiązanie proporcjonalne i wystarczające, umożliwiające jednocześnie zachowanie w mocy pozostałych postanowień planu miejscowego, które nie budzą zastrzeżeń i realizują cele publiczne zgodnie z zasadami planowania przestrzennego.

Załączniki:

- 1) Uchwała Nr LIV/494/2024 Rady Miejskiej Gminy Dobrzyca z dnia 22 stycznia 2024 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Dobrzyca dla działek nr ew. 363/15 i 363/11, obręb Koźminiec.