

Załącznik do uchwały Nr XXXI/214/2021

Rady Gminy Płońsk

z dnia 30 marca 2021 roku

Płońsk, 30 marca 2021 roku

Sygn.akt. VII DK/Wa 20/21

**Wojewódzki Sad Administracyjny**

**w Warszawie**

**Wydział VII**

**ul. J.Pankiewicza 4**

**00-696 Warszawa**

**Skarżący:**

**Organ:** Rada Gminy Płońsk

ul. Pułtуска 39

09-100 Płońsk

### **ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ**

Rada Gminy Płońsk przekazuje wraz z niniejszą odpowiedzią stosownie do postanowień art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) skargę

wniesioną w dniu 25.02.2021 roku na uchwałę Nr XIII/96/2019 Rady Gminy Płońsk z dnia 25 października 2019 roku w sprawie

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Szeromin gmina Płońsk

i wnosi o:

1. oddalenie skargi w całości

2. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych

### UZASADNIENIE

Skarżący wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie za pośrednictwem Rady Gminy Płońsk na uchwałę Nr XIII/96/2019 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Szeromin gmina Płońsk. Zaskarżona uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 15 listopada 2019 r. poz. 13051 i weszła w życie 30 listopada 2019 roku.

Skarżący wnoszą o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie:

- posadowienia drogi wewnętrznej oznaczonej na rysunku planu symbolem 16KDW w obrębie granicy z działką nr ew. 148/1,
- posadowienie drogi publicznej klasy lokalnej oznaczonej na rysunku planu symbolem 3KDD w obrębie granicy z działką nr ew. 148/1

oraz zasądzenie od organu na ich rzecz kosztów postępowania.

Nieruchomości skarżących są objęte planem uchwalanym zaskarżoną uchwałą. Według skarżących położenie ich nieruchomości na terenie objętym planem powoduje, że mają interes prawny i legitymują się do wniesienia skargi na uchwałę.

Swój interes prawny skarżący wywodzą z prawa własności nieruchomości.

Z uzasadnienia skargi wynika, że skarżący są właścicielami nieruchomości stanowiących działki nr ewidencyjny 148/2, 130/11 i 148/1 położone w obrębie 0037 w miejscowości Szeromin gmina Płońsk.

Odnosząc się do niżej wymienionych poszczególnych zarzutów Rada Gminy Płońsk podnosi, co następuje:

**1. Zaplanowanie drogi 16KDW i 3KDD szczególnie w zakresie działki nr 148/1 kłóci się z zasadami zdrowego rozsądku, gdyż powinno zostać wykonane z uwzględnieniem stanu faktycznego zabudowy istniejącej na działkach obejmowanych planem. Zasadnym byłoby poprowadzenie planowanych dróg w taki sposób, aby nie powodowało to konieczności burzenia istniejącego na działce nr 148/1 ogrodzenia, tylko po to aby posadzić tam drogę. Przesunięcie granic drogi poza istniejące ogrodzenie było jedynym rozsądnym rozwiązaniem, które nie zostało zastosowane.**

Zarzut jest niezasadny. Działka nr ewidencyjny 148/1 zgodnie z zapisami skarżonej uchwały Nr XIII/96/2019 Rady Gminy Płońsk z dnia 25 października 2019 roku przeznaczona jest na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wolnostojącą – oznaczoną symbolem 13MN, na drogę publiczną klasy dojazdowej – oznaczoną symbolem 3KDD, na drogę wewnętrzną – oznaczoną symbolem 16KDW oraz na drogę publiczną klasy zbiorczej – oznaczoną symbolem 1KDZ.

Droga oznaczona symbolem 16 KDW w odniesieniu do stawianych zarzutów została prawie w całości zaprojektowana dokładnie po granicy działki nr 148/1, a jedynie przy skrzyżowaniu z drogą 1KDZ obszarem o powierzchni ok. 10 m<sup>2</sup> po działce nr 148/1 tzw. lewoskręt. Podobnie droga oznaczona symbolem 3KDD w odniesieniu do stawianych zarzutów została prawie w całości zaprojektowana dokładnie po granicy z działką nr 148/1, a jedynie przy skrzyżowaniu z drogą 16KDW obszarem o powierzchni ok. 12 m<sup>2</sup> po działce 148/1 tzw. lewoskręt.

Droga 16KDW została zaprojektowana w celu stworzenia dojazdu do terenów przewidzianych w MPZP na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, a także do istniejącej już zabudowy. Droga ta ma istniejące włączenie do drogi powiatowej i jest jedynym dojazdem dla właścicieli działek, którzy mają tam swoje posesje. Projektowana droga pokrywa się z granicami geodezyjnymi działki nr 148/21. Ze względu na obowiązujące przepisy prawa oraz mając na uwadze zachowanie zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego i widocznością (trójkąty widoczności) drogi zaprojektowane w skarżonej uchwale na skrzyżowaniach posiadają narożne ścieżka.

Odnosząc się do stawianego zarzutu podkreślić należy, że procedura opracowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, musi odbywać się przede wszystkim w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa, a także uwzględniać zasady zrównoważonego rozwoju, z zachowaniem ładu przestrzennego. Przeznaczenie w MPZP całej powierzchni działek nr nr: 130/11, 148/1, 148/2 pod zabudowę mieszkaniową nie było możliwe przede wszystkim z uwagi na zaplanowanie spójnego układu komunikacyjnego na całym obszarze planu co wiązało się z koniecznością zmian w przeznaczeniu fragmentów działek prywatnych. Jedną z podstawowych zasad było odpowiednie skomunikowanie całego obszaru z uwzględnieniem już istniejących powiązań komunikacyjnych. Projekt planu był opracowywany m.in. zgodnie z przepisami Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Należy podkreślić, że zgodnie z definicją zawartą w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, działką budowlaną jest działka, która ma m.in. dostęp do drogi publicznej, a więc koniecznym jest, aby w planie zagospodarowania teren układ dróg publicznych i wewnętrznych spójnie skomunikował cały obszar planu w oparciu o przepisy prawa.

Należy zauważyć, że znaczna część terenu objętego planem została przeznaczona pod zabudowę, w tym także wiele rozległych terenów, które obecnie w ogóle nie są zabudowane (np. tereny 12MN i 13MN) lub są zabudowane w niewielkim stopniu (np. część tereny 12MN od strony wschodniej). Zabudowa tych terenów będzie wymagała zapewnienia poszczególnym działkom budowlanym m.in. dostępu do drogi publicznej. Organ stanowiący gminy, uchwalając plan miejscowy, zobowiązany jest do określenia w nim zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Uszczegółowienie tego obowiązku zawarte zostało w § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stanowi on, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać:

- a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
- b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,
- c) 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.

Z powyższego wynika, że pod ustawowym pojęciem zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji należy rozumieć m.in. określenie układu komunikacyjnego, jego parametrów i warunków powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym.

Podnieść należy przy tym, że zgodnie z wyrokiem NSA z 18.09.2012 r., II OSK 1575/12, „przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym upoważniają gminę do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których gminy ustalają przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów (art. 4 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), w konsekwencji ograniczając sposób wykonywania prawa własności (...). Organy planistyczne uchwalając plan, nie naruszają więc norm ogólnych regulujących prawo własności, choć oczywiście ingerują w samo prawo własności i interesy prawne właścicieli. Ingerencja ta jest jednak dozwolona na gruncie obowiązujących przepisów, jeśli nie godzi w istotę prawa własności”.

Odmówienie prawodawcy lokalnemu kompetencji do kształtowania w ramach władztwa planistycznego parametrów układu komunikacyjnego w zakresie dróg wewnętrznych stanowiłoby istotne ograniczenie efektywności planu miejscowego jako instrumentu służącego harmonijnemu kształtowaniu przestrzeni. (por. wyrok WSA z dnia 21 listopada 2019 r. II SA/Wr 796/19).

Co do zasady zatem stwierdzić należy, że wprowadzone w zaskarżonej uchwale ograniczenia związane z wykonywaniem przez skarżącego prawa własności są prawnie dopuszczalne i nie stanowią same w sobie o naruszeniu prawa przez organ planistyczny. (por. wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny z 13 marca 2013 r., II SA/Gl 1). Proces uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego wiąże się z koniecznością ingerencji w istniejące na terenie objętym planem prawa podmiotów prywatnych, a tym samym prowadzi do ujawnienia sprzecznych interesów pomiędzy wspólnotą samorządową, a obywatelami. Prawo własności nie jest prawem bezwzględny i doznaje w określonych sytuacjach ograniczeń. Dopuszcza je Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 stanowiąc, że własność może być ograniczona, tyle że tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Ograniczenia, które mogą się pojawiać w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli mieszczą się w przyznanym ustawowo ramach, nie stanowią naruszenia prawa i nie mogą być podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały. (por. wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi dnia 27 listopada 2012 r. II SA/Łd 394/12).

Podkreślenia wymaga, że choć ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym statuuje obowiązek uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym prawa własności, to jednak nie jest to obowiązek o charakterze bezwzględny. Na uwagę zasługuje w tym zakresie pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 2005 r. II OSK 119/05, że ustawa statuuje obowiązek uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym prawa własności, to jednak nie można z niej wyprowadzać zakazu przeznaczenia w planach miejscowych dla realizacji celów leżących w interesie publicznym terenów niestanowiących własności gminy czy Skarbu Państwa.

Z kolei w wyroku z dnia 4 grudnia 2012 r. Sygn. Akt II OSK 2249/12 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „Ograniczenie prawa własności jest skutkiem uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który jest podstawowym instrumentem zagospodarowania przestrzennego. Ten sposób ingerencji w prawo własności jest jednak dozwolony na gruncie obowiązujących przepisów, jeśli nie godzi w istotę prawa własności. Ograniczenia godzące w istotę prawa własności to ograniczenia, które pozostawiają właścicielowi działek jedynie pozór prawa własności. Właściciel dotknięty takimi ograniczeniami jest właścicielem jedynie nominalnie. Ograniczeniem takim byłby na przykład zakaz zbywania nieruchomości, zakaz jakiegokolwiek zagospodarowania nieruchomości, nakaz podziału nieruchomości na działki o powierzchni tak małej, że wykluczałoby to ich racjonalne zagospodarowanie. Żaden z wymienionych w tym wyroku niedopuszczalnych zakazów nie został zawarty z zaskarżonej uchwały. Zaprezentowana wykładnia rozwiązań przyjętych przez prawodawcę miejscowego wynikająca z orzecznictwa Sądów Administracyjnych, przesądza, że w stosunku do należącej do strony skarżącej nieruchomości, zapisy zaskarżonej uchwały nie naruszają istoty prawa własności. W przedmiotowej sprawie nie można mówić o ograniczeniu prawa własności skarżących, gdyż ograniczenia godzące w istotę prawa własności to ograniczenia które pozostawiają właścicielowi działki jedynie pozór prawa własności, a więc określają takie przeznaczenie, że wykluczałoby to ich racjonalne zagospodarowanie (por. wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r. II OSK 1575/12, NSA z dnia 9 lipca 2014 r. sygn. Akt.II OSK 289/13).

Powyższe wskazuje, że plan nie wpłynie na nieproporcjonalne ograniczenie prawa skarżący do dysponowania nieruchomością i jej zagospodarowanie.

## **2.Niezgodność planu ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Płońsk przyjętym uchwałą Rady Gminy Płońsk nr XXXVI/248/2017 z dnia 18.08.2017 r. w którym na tym terenie nie zostały zaplanowane żadne drogi dojazdowe.**

Zarzut jest niezasadny. Zgodnie z obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Płońsk, działki skarżących nr: 148/1 i 130/11 znajdują się w terenie preferowanym pod zabudowę „mieszkaniowo-usługową – M, przewidywane dla realizacji głównie zabudowy mieszkaniowej z możliwością lokalizacji urządzeń usługowych i drobnych zakładów nieuciążliwych dla środowiska a niezbędnych dla obsługi ludności. Tereny pod zabudowę mieszkaniową przewidziane są dla realizacji

budownictwa mieszkaniowego wraz z zabudową towarzyszącą (garaże, budynki gospodarcze). Dopuszcza się lokalizację usług nieuciążliwych (o uciążliwości nie wykraczającej poza granice własności) w formie wbudowanej lub obiektów wolnostojących oraz urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacji dla potrzeb lokalnych, a działka nr 148/2 znajduje się w terenie preferowanym pod zabudowę „mieszkaniowo-usługową – M, przewidywane dla realizacji głównie zabudowy mieszkaniowej z możliwością lokalizacji urządzeń usługowych i drobnych zakładów nieuciążliwych dla środowiska a niezbędnych dla obsługi ludności. Tereny pod zabudowę mieszkaniową przewidziane są dla realizacji budownictwa mieszkaniowego wraz z zabudową towarzyszącą (garaże, budynki gospodarcze). Dopuszcza się lokalizację usług nieuciążliwych (o uciążliwości nie wykraczającej poza granice własności) w formie wbudowanej lub obiektów wolnostojących oraz urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacji dla potrzeb lokalnych oraz w terenie skupisk istniejącej zabudowy mieszkaniowo-usługowej – w istniejącej zabudowie o poszczególnych funkcjach przewiduje się możliwość modernizacji, rozbudowy, wymiany obiektów oraz lokalizacji nowej zabudowy o przeznaczeniu zgodnym z funkcją tych terenów i wg zasad ustalonych dla ww. terenów preferowanych pod zabudowę.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest aktem z założenia elastycznym, który stwarza ramy dla swobody planowania miejscowego i pozwala na maksymalne uwzględnienie warunków i potrzeb lokalnych przy tworzeniu planów miejscowych. Dokonując analizy zapisów Studium dotyczących przeznaczenia spornego terenu jako przeznaczonego pod tereny mieszkaniowo-usługowe -M i porównując te zapisy z kwestionowanymi zapisami planu miejscowego w części dotyczącej zaplanowania drogi 16KDW i 3KDD szczególnie w zakresie działki nr 148/1, zapisy te nie są sprzeczne z zapisami Studium w rozumieniu powołanych przepisów u.p.z.p. Nie ulega bowiem wątpliwości, że droga oznaczona w planie symbolem 16 KDW – droga wewnętrzna i 3KDD droga publiczna klasy dojazdowej mogą stanowić przedmiot podlegający skonkretyzowaniu na etapie sporządzania planu miejscowego nawet wówczas, gdy nie były one wprost przewidziane w studium.

W studium czytamy dalej” *Studium dopuszcza realizację na wszystkich terenach, zgodnie z przepisami odrębnymi, obiektów infrastruktury technicznej i komunikacji. Rysunek Studium - Kierunki zagospodarowania przestrzennego w skali 1 : 10 000 przedstawia w sposób zgeneralizowany użytkowanie terenów. Wskazane w Studium granice terenów mogą podlegać uszczegółowieniom, uzasadnionym np. istniejącymi podziałami geodezyjnymi terenów, na etapie opracowywania planów miejscowych. Przeznaczenie terenów określa funkcję dominującą (a nie wyłączną), która może być uzupełniana innymi funkcjami stosownie do warunków przestrzennych, przepisów odrębnych i ustaleń niniejszego Studium.” Ponadto „Wszystkie drogi przebiegające przez tereny zurbanizowane powinny być realizowane jako ulice z chodnikami i miejscami postojowymi w rejonie obiektów usługowych.”*

Studium jako akt ogólny przewiduje bowiem uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego. Nie jest rolą studium ustalanie dokładnego przeznaczenia i warunków zabudowy. Potrzeby związane z tymi zagadnieniami nabierają znaczenia dopiero na etapie tworzenia i uchwalania planu miejscowego. Dopiero na tym etapie możliwa jest ocena potrzeb społeczności lokalnej w tym zakresie, która to ocena w znacznej mierze

uzależniona jest od podstawowego przeznaczenia terenu w planie.(por. wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach z 13 marca 2013 r., II SA/GI 1461/12)

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie jest prawem miejscowym i określa wyłącznie politykę zagospodarowania przestrzeni gminy. Nie wskazuje konkretnego zagospodarowania przestrzeni. W wyroku z 19 listopada 2014 r. II OSK 1013/14 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „*Studium jest aktem wskazującym jedynie na kierunki zagospodarowania przestrzennego o dużym stopniu ogólności i wymóg zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium nie daje podstaw do bezrefleksyjnego powielania postanowień studium w projekcie planu, gdyż studium wiąże co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy i właśnie w tym zakresie postanowienia planu nie mogą naruszać ustaleń studium.*”

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego utrwalił się pogląd, zgodnie z którym ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wskazujące wartości graniczne pożądane przy planowaniu przestrzennym służą całości opracowania i nie w każdym wypadku muszą one odpowiadać wprost wartościom jakie wynikają z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla poszczególnych obszarów. (por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lipca 2012 r. II OSK 1024/12).

Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w studium określa się w szczególności kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów. Natomiast to w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Postanowienia studium dotyczące zagospodarowania terenów gminy powinny wyznaczać konkretne dyrektywy na przyszłość, jednakże nie mogą regulować kwestii szczegółowych, zastrzeżonych przez ustawodawcę dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (II OSK 1906/14). Porównując zatem zakres regulacji odnoszących się do studium i miejscowego planu, stwierdzić należy, że precyzyjne określenie przeznaczenia terenów i granic pomiędzy nimi następuje w miejscowym planie. O ile, zatem ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinny być w miarę szczegółowe, o tyle treść studium powinna być formułowana w sposób bardziej ogólny, a studium nie może ustalać tego, co ustawowo zostało zastrzeżone dla treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (II OSK 1906/14). Wyznaczając granice poszczególnych terenów, czy obszarów w studium nie należy używać sformułowania „linie rozgraniczające”. Studium nie wyznacza linii rozgraniczających dróg a jedynie "kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej".

Biorąc powyższe pod uwagę zarzut niezgodności zapisów planu z zapisami Studium jest całkowicie niezasadny.


Reasumując zdaniem organu wszystkie zarzuty skarżących nie zasługują na uwzględnienie. Przyjmując kwestionowane przez skarżących rozwiązania planistyczne Rada Gminy Płońsk nie przekroczyła granic przysługującego jej władztwa planistycznego. W sposób autonomiczny zdecydowano o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu, wdrażając przy tym optymalne rozwiązania wynikające w przepisów prawa. Rada Gminy

zrealizowała przysługujące gminie prawo władczego rozstrzygnięcia o przeznaczeniu terenów pod określone funkcje z zachowaniem określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zasad i trybu sporządzania planu. W konsekwencji ocena przyjętych przez organ planistyczny rozwiązań prowadzi do wniosku, że rozwiązania te, we wskazanym w skardze zakresie nie naruszają obowiązującego prawa w tym konstytucyjnej zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 oraz zasady ochrony prawa własności ustanowionej a art. 64 Konstytucji RP i art. 140 k.c.

Rada Gminy Płońsk informuje również, że zaskarżona uchwała była przedmiotem badania w trybie nadzoru przez Wojewodę Mazowieckiego, który nie stwierdził nieważności uchwały.

Należy w tym miejscu podnieść, że po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego tj. z dniem 30 listopada 2019 r. plan stał się planem obowiązującym, wywierającym skutki prawne, stanowiąc podstawę do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, wypisów i wyrysów.

Mając powyższe na względzie organ wnosi jak na wstępie.

PRZEWODNICZĄCY RADY  
GMINY PŁOŃSK  
  
Włodzimierz Kędzik