Nowa Wieś Wielka, 20 grudnia 2022 r.

|  |
| --- |
| **Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie** |
| **ul. Gabriela Boduena 3/5**  **00-011 Warszawa** |
| za pośrednictwem   |  | | --- | | **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego**  **w Bydgoszczy** | | **ul. Jana Kazimierza 5**  **85-035 Bydgoszcz** | |
|  |

**Skarżący:** Wojewoda Kujawsko-Pomorski,

**Organ:** Rada Gminy Nowa Wieś Wielka.

**Sygn. akt II SA/Bd 313/22**

**SKARGA KASACYJNA**

Od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 28 września 2022 r., sygn. akt II SA/Bd 313/22.

Zaskarżając w całości wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 28 września 2022 r., sygn. akt II SA/Bd 313/22, doręczony stronie skarżącej wraz z uzasadnieniem w dniu 24 listopada 2022 r., wnoszę o:

1.uchylenie zaskarżonego orzeczenia i rozpoznanie skargi, jeżeli Naczelny Sąd Administracyjny uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona, na podstawie art. 188 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,

lub

2.uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, na podstawie art. 185 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

## Przedmiotowemu orzeczeniu zarzucam naruszenie prawa materialnego, tj. przepisów art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, ust. 2, ust. 2 pkt 6, ust. 3, art. 17, art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.) przez błędną ich wykładnię polegającą na uznaniu, że niedopuszczalne jest równoległe prowadzenie prac nad zmianą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i zmianą planu miejscowego, jako również, że niezdefiniowane pojęć powinno prowadzić wprost do rozumienia powszechnego, oraz na błędnym zastosowaniu przepisu § 8 ust. 2 rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587), albowiem przepis ten został uchylony w dniu 24 grudnia 2021 r., a więc jeszcze przed wydaniem orzeczenia sądowego.

**Uzasadnienie**

1. Prace projektowe nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego dla centralnej części miejscowości Nowa Wieś Wielka rozpoczęły się w maju 2020 r. Wówczas, w trakcie opracowywania było już nowe Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla obszaru całej gminy Nowa Wieś Wielka, które w czerwcu 2020 r. otrzymało ostatnie niezbędne opinie i uzgodnienia, a w lipcu 2020 r. rozpoczęło się jego pierwsze wyłożenie do publicznego wglądu. Po uwzględnieniu uwagi, jaka wpłynęła do Studium, zostało ono ponownie wyłożone do publicznego wglądu od 6 października 2020 r., jednak tylko w części, której dotyczyła uwaga (obszar dwóch nieruchomości w miejscowości Brzoza). Projekt planu miejscowego został natomiast skierowany do opiniowania i uzgadniania 6 listopada 2020 r., tj. w czasie, kiedy nowe Studium, w tym wyznaczone w nim kierunki, były już w pełni wyklarowane. Studium zostało uchwalone przez Radę Gminy Nowa Wieś Wielka w dniu 30 listopada 2020 r. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, „Plan miejscowy uchwala rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium […]”. Projekt planu miejscowego w trakcie całej procedury może ewaluować i być dostosowywany do wymogów instytucji opiniujących i uzgadniających, wobec czego kluczowym dla planu miejscowego jest końcowy etap, tj. uchwalenie, w trakcie którego stwierdza się jego zgodność ze Studium. Powołując się na wyrok NSA z dnia 23 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 1353/18: „Zgodnie z art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. Zasadą jest więc, że projekt planu miejscowego sporządzany jest zgodnie z zapisami studium obowiązującymi w dacie sporządzania tego projektu. Przepis art. 20 ust. 1 ustawy stanowi natomiast, że plan miejscowy uchwala rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Oznacza to, że przed podjęciem uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (lub równocześnie z jej podjęciem) rada gminy ostatecznie stwierdza, że plan nie narusza ustaleń studium, gdyż możliwa jest sytuacja, że projekt planu na skutek wniesionych uwag ulegnie zmianie w trakcie procedury planistycznej lub zmianie takiej ulegnie studium. Należy mieć na uwadze, że procedury planistyczne są długotrwałe i skomplikowane, wymagają współpracy wielu organów, dlatego sytuacja w zakresie zgodności projektu planu ze studium może ulegać zmianie w trakcie trwania procedury. Jak wskazuje się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wykładnia systemowa i celowościowa przepisów art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prowadzi do wniosku, że dopuszczalne jest równoległe prowadzenie prac nad zmianą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz zmianą planu miejscowego. Brak jest bowiem nakazu, aby na całym etapie procedury planistycznej projekt planu był zgodny ze studium. Temporalnie zmiana studium może nastąpić w każdym momencie procedury uchwalania planu, czyli także po sporządzeniu przez organ gminy projektu planu (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 22 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2101/11, z dnia 17 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 821/16, z dnia 26 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2451/17”.

2.W § 2 uchwały zdefiniowano pojęcia, które zastosowane zostały w treści planu miejscowego. Wśród definicji pojawia się pojęcie „intensywności zabudowy”, które pokrywa się z użytym w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stwierdzeniem, że plan miejscowy określa „maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”. Definicja zastosowana w planie miejscowym w pełni odzwierciedla ten fragment ustawy, uszczegóławiając jedynie, że pod uwagę należy wziąć powierzchnię całkowitą wszystkich budynków na działce, w celu uniknięcia rozbieżności interpretacyjnych przy konsumowaniu zapisów planu. Wobec powyższego zdefiniowano, czym w niniejszym planie jest powierzchnia całkowitej zabudowy, i zgodnie z nią określono w planie parametry. Pojęcie intensywności zabudowy nie jest powszechnie znanym i rozumianym, a zastosowanie tej definicji w planie miało na celu jedynie ułatwienie i uczytelnienie zapisów planu dla zwykłego odbiorcy. Wobec powyższego trudno zgodzić się ze stwierdzeniem ujętym w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, jakoby „Brak zdefiniowania jakiegoś pojęcia przez ustawodawcę oznacza jego świadomą decyzję, że dane pojęcie to powinno być rozumiane tak jak rozumie się go powszechnie.”. Pojęcia związane z planowaniem przestrzennym czy też budownictwem, które zostały zdefiniowane przez ustawodawcę częstokroć powodują rozbieżności interpretacyjne wśród osób je konsumujących, natomiast interpretacja pojęć niezdefiniowanych przez ustawodawcę sprawia jeszcze większe problemy interpretacyjne. Idąc tokiem rozumowania przedstawionym w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, w planie miejscowym nie powinno powielać się definicji określonych przez ustawodawcę oraz nie powinno się definiować pojęć niezdefiniowanych przez ustawodawcę, tj. w planie miejscowym nie powinno zawierać się żadnych definicji. Trudno zgodzić się z powyższym, gdyż w ocenie organu, który na co dzień posługuje się planami miejscowymi i ma bezpośredni kontakt z ich odbiorcami, wskazanie w planie miejscowym definicji jest niezbędne dla ułatwienia czytelności tego dokumentu.

3.W § 7 pkt 2 lit. b wprowadzono zapis wynikający z wymagań konserwatorskich, które warunkowały uzgodnienie projektu planu. Dotyczy on zakazu wtórnych podziałów geodezyjnych niezgodnych z historyczną parcelacją, wyłącznie dla fragmentu terenu ZP/U, w granicach nieczynnego cmentarza ewangelickiego ujętego w gminnej i wojewódzkiej ewidencji zabytków. Na pozostałym terenie możliwa jest realizacja zabudowy kubaturowej, do której odnoszą się wskaźniki i parametry zagospodarowania. Jak wspomniano, uwzględnienie tego zapisu warunkowało uzyskanie pozytywnego uzgodnienia od Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Warto też podkreślić, że uregulowanie to nie ma wpływu na funkcjonowanie całej uchwały.

## 4.Skarżący Wojewoda Kujawsko-Pomorski w złożonej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skardze zarzucił Radzie Gminy Nowa Wieś Wielka naruszenie przepisu § 8 ust. 2 rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587), jednak wskazać należy, że przepis ten został uchylony w dniu 24 grudnia 2021 r., a więc jeszcze przed wydaniem orzeczenia sądowego. Zgodnie bowiem z art. 86 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r. poz. 2141) „Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie [art. 10 ust. 4](https://sip.lex.pl/#/document/17027058?unitId=art(10)ust(4)&cm=DOCUMENT) i [art. 16 ust. 2](https://sip.lex.pl/#/document/17027058?unitId=art(16)ust(2)&cm=DOCUMENT) ustawy zmienianej w art. 47 zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie [art. 10 ust. 4](https://sip.lex.pl/#/document/17027058?unitId=art(10)ust(4)&cm=DOCUMENT) i [art. 16 ust. 2](https://sip.lex.pl/#/document/17027058?unitId=art(16)ust(2)&cm=DOCUMENT) ustawy zmienianej w art. 47, jednak nie dłużej niż przez 18 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, i mogą być zmieniane w granicach określonych w [art. 10 ust. 4](https://sip.lex.pl/#/document/17027058?unitId=art(10)ust(4)&cm=DOCUMENT) i [art. 16 ust. 2](https://sip.lex.pl/#/document/17027058?unitId=art(16)ust(2)&cm=DOCUMENT) ustawy zmienianej w art. 47.”, natomiast nowe rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego weszło w życie 24 grudnia 2021 r., a więc nie powinno mieć zastosowania w niniejszej sprawie.

W związku z powyższym wnoszę jak w alternatywnym wniosku w pkt 1 i 2 petitum skargi.

Otrzymują:

1.adresat wraz z odpisem skargi (3 egz.),

2.a/a.