



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 maja 2021 r.

Poz. 2381

WYROK NR II SA/WR 732/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 listopada 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II
na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 listopada 2020 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Borów
z dnia 10 lipca 2019 r. nr IX/82/2019
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego
planu zagospodarowania przestrzennego dla całego obrębu wsi Borek Strzeliński - Obszar A

I. stwierdza nieważność § 12 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „zjazdy”, § 12 ust. 7 pkt 7, § 12 ust. 7 pkt 10, § 16 w zakresie ustaleń dotyczących terenu 13 MN zaskarżonej uchwały oraz jej załącznika graficznego w części dotyczącej terenu oznaczonych symbolami 10 KDW, 7 KDW i 13 MN;

II. dalej idącą skargę oddala;

III. zasądza od Gminy Borów na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski zaskarżył uchwałę Rady Gminy Borów nr IX/82/2019 z dnia 10 lipca 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla całego obrębu wsi Borek-Strzeleński – Obszar A, zarzucając podjęcie: 1/ § 12 ust. 5 pkt 8, § 12 ust. 7 pkt 7 i pkt 10, § 16 w zakresie terenu 13 MN oraz § 17 w zakresie regulacji dotyczących terenów 18 MN,U 21 MN,U 22 MN,U i załącznika graficznego do uchwały w zakresie terenów 10 KDW, 18 MN,U 21 MN,U 22 MN,U 8 KDD 13 MN i 7 KDW z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. c w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U z 2018 r., poz. 1945 ze zm. - dalej jako u.p.z.p.) oraz art. 7 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U z 2017 r. poz. 1161 ze zm. - dalej jako u.o.g.r.l) poprzez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze; 2/ § 12 ust. 2 pkt 2 we fragmencie "zjazdu" ww. uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U z 2018 r. poz. 2068 ze zm. - dalej jako u.d.p), polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego do regulacji kwestii zjazdów z dróg.

Wskazując na powyższe organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w części tekstowej i graficznej której dotyczą zarzuty skargi oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

Uzasadniając pierwszy z postawionych zarzutów Wojewoda wskazał, że z załączonej do dokumentacji planistycznej decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 grudnia 2015 r. (nr GZ.tr.057-602-538/15) wynika, że tereny 10 KDW, 18 MN,U 21 MN,U 22 MN,U 8 KDD, 13 MN i 7 KDW dla których regulacje szczegółowe zawarte są w § 12 ust. 5 pkt 8, § 12 ust. 7 pkt 7 i pkt 10 oraz § 16 i § 17 uchwały, nie uzyskały zgody na przeznaczenie gruntów chronionych na cele nierolnicze. W planie miejscowym tereny te przeznaczone zostały jako teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (13 MN), mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej (18MN, 21MN,U 22 MN,U), drogi dojazdowe (8 KDD), drogi wewnętrzne (7KDW i 10KDW). W przywołanej decyzji Minister - po rozpatrzeniu wniosku Wójta Gminy Borów z dnia 3 lipca 2015 r. - nie wyraził zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze 47,1051 ha gruntów rolnych, stanowiących użytki rolne klas I-III, położonych w granicach działek ewidencyjnych wymienionych w zestawieniu tabelarycznym nr 3 do ww. wniosku w obszarach oznaczonych nr: od 4 do 36 w granicach oznaczonych na załączniku graficznym nr 1 w skali 1:3000 stanowiącym integralną część wniosku, konturem barwy niebieskiej. Wojewoda uznał, że w zaistniałym stanie faktycznym organy gminy korzystając w sposób wybiórczy z dwóch decyzji wydanych w odstępie kilku lat przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, przeznaczyły na cele nierolnicze także te tereny, na które pierwotnie otrzymały stosowną zgodę a następnie tej zgody właściwy organ odmówił. Skarżący zauważył, że zgoda na przeznaczenie w planie określonego terenu na cele nierolnicze nie ma ograniczonej daty ważności, jednak działania organu planistycznego polegające na ponownym zawnioskowaniu o "odrolnienie" tych samych terenów, może spowodować zdezaktualizowanie się otrzymanej wcześniej zgody. Stanie się tak, gdy organ właściwy do udzielenia zgody ponownie rozpatrzy - na wniosek organu gminy - zasadność wyrażenia zgody na przeznaczenie gruntu rolnego na cele nierolnicze i jej odmówi. Jeżeli więc organ gminy decyduje się przedłożyć wniosek o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia terenów rolnych - spośród których część uzyskała wcześniej zgodę na takie przeznaczenie a część nie - to tym samym umożliwia ministrowi dokonanie ponownej kompleksowej oceny zasadności wyrażenia zgody dla wszystkich terenów objętych wnioskiem i dokonanie ponownego rozstrzygnięcia. Takie ponowne rozpatrzenie sprawy przez ministra nie może być przez organ planistyczny ignorowane.

Argumentując drugi zarzut skargi, organ nadzoru wyjaśnił, że w § 12 ust. 2 uchwały wprowadzono regulację dotyczącą terenu KDG wskazując w pkt 2, że obsługa komunikacyjna terenów przyległych będzie następować m.innymi poprzez istniejące zjazdy. Określenie sposobu skomunikowania terenu z drogą publiczną poprzez określenie miejsca zjazdu wykracza poza kompetencje rady gminy do określenia w planie miejscowym zasad modernizacji rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p). Wskazując na regulacje ustawy o drogach publicznych Wojewoda stwierdził,

że rada gminy nie jest zarządcą drogi w kompetencjach którego leży wydawanie zezwoleń na lokalizację (likwidację) zjazdu z drogi i który w ramach odrębnej procedury wydaje w tym zakresie stosowną decyzję administracyjną. W obowiązującym porządku prawnym brak jest regulacji, w oparciu o które rada gminy legitymowałaby się kompetencją do określania w drodze aktu prawa miejscowego (w tym przypadku planu miejscowego) spraw dotyczących zjazdów z dróg publicznych, w tym lokalizacji zjazdów z tych dróg. Umieszczenie zatem w planie zapisu zawartego § 12 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „zjazdu” stanowi naruszenie zasad sporządzania planu przez przekroczenie kompetencji planistycznych rady gminy a także przez umieszczenie w planie regulacji, których rada samodzielnie, bez zezwolenia zarządcy drogi, nie była uprawniona zamieścić.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie w części odnoszącej się do pierwszego zarzutu, natomiast w odniesieniu do drugiego zarzutu nie zajęła stanowiska.

Uzasadniając wniosek o oddalenie skargi w zakresie stwierdzenia nieważności § 12 ust. 5 pkt 8 oraz pkt 17 w części dotyczącej terenów 21 MN,U 22 MN,U oraz w części graficznej obejmującej te tereny wskazano, że dla terenów tych uzyskana została już wcześniej zgoda na wyłączenie z użytkowania rolnego na podstawie ustaleń planu miejscowego z 1996 r. W tym względzie wyjaśniono, że tereny 21 MN,U i 22 MN,U zgodnie z oznaczeniem na rysunku stanowiącym załącznik do wniosku rolnego w całości oznaczone były jako posiadające już zgodę na wyłączenie rolnicze. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wsi Borek Strzeliński uchwalonym uchwałą z dnia 17 grudnia 1996 r. nr XIX/149/96 oznaczone były symbolem 68 MN i 69 MN. Także teren 8 KDD na rysunku stanowiącym załącznik do wniosku rolnego w całości figurował jako droga (dr) oraz jako teren posiadający już zgodę na wyłączenie z użytkowania rolnego. W planie miejscowym z 1996 r. oznaczony był symbolem KD.

Wnosząc o oddalenie skargi w zakresie stwierdzenia nieważności § 17 w części obejmującej tereny 18 MN,U wskazano na zaistniały błąd korekcyjny przy sporządzaniu wniosku rolnego oraz na uzyskaną wcześniej zgodę na wyłączenie z użytkowania rolnego na podstawie ustaleń obowiązującego planu. W tym względzie wyjaśniono, że załącznik graficzny wniosku rolnego sporządzony został na starej mapie ewidencji gruntów rastrowej a projekt planu miejscowego opracowano na nowej mapie ewidencyjnej wektrowej - stąd częściowe rozbieżności. Nadto teren 18 MN,U jest obecnie zainwestowany przez nowe osiedle domków jednorodzinnych które wybudowane zostały na podstawie ustaleń planu miejscowego z 1996 r. W tym planie obecny teren 18 MN,U oznaczony był symbolem 66 MN.

Wnosząc o oddalenie skargi w zakresie stwierdzenia nieważności §12 ust. 7 pkt 7 i pkt 10 odnoszącego się do terenów 10 KDW i 7 KDW oraz § 16 w części dotyczącej terenu 13 MN wyjaśniono, że dla tych terenów nie było potrzeby uzyskania zgody Ministra Rolnictwa na wyłączenie gruntów rolnych z użytkowania rolnego, co wynika z art. 7 ust. 2a u.o.g.r.l. Uszczegóławiając tę argumentację wskazano, że teren 10 KDW prawie w całości posiadał zgodę na wyłączenie z użytkowania rolniczego. Ustalono powierzchnię 3,87 m², która nie była objęta ówczesną zgodą Ministra. Także teren 13 MN w przeważającej części objęty był zgodą na wyłączenie z użytkowania na podstawie ustaleń obowiązującego planu miejscowego, jedynie w części południowo wschodniej ustalono powierzchnię 3127 m², która nie była objęta zgodą ministra. W zakresie terenu 7KDW stwierdzono, że zgodą właściwego organu nie jest objęta powierzchnia 1294,42 m².

Zdaniem organu gminy w stosunku do tych terenów nie było konieczności uzyskiwania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze, gdyż możliwe to było na podstawie art. 7 ust. 2a u.o.g.r.l. Organ zaznaczył, że nieposiadający zgody Ministra teren 13 MN i 7 KDW nie stanowi odosobnionego obszaru gruntów położonych w zwartym kompleksie klas I-III i należy go rozpatrywać w kontekście całego terenu 13 MN i 7 KDW wydzielonego liniami rozgraniczającymi. Przeprowadzona analiza tego terenu wykazała, że grunty rolne klasy III o powierzchni poniżej 0,5 ha położone w granicach terenu 13 MN są jak najbardziej wskazane pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną ze względu na uwarunkowania, czyli występującą na tym obszarze istniejącą i projektowaną zabudowę mieszkaniową jednorodziną, dogodne powiązania komunikacyjne oraz małą utratę wartości produkcji rolnej. Grunty klasy III stanowiąc będą dopełnienie terenu MN wydzielonego już wcześniej pod zabudowę mieszkaniową. Wyznaczenie drogi 7 KDW jest konsekwencją

wyznaczenia terenów zabudowy mieszkaniowej i tym samym konieczności zapewnienia dojazdu do projektowanej zabudowy. W ocenie strony przeciwnej, wprowadzając w art. 7 u.o.g.r.l. regulację zawartą w ust. 2a oddano do dyspozycji gminy możliwość dokonania wyboru terenów gruntów rolnych klasy I-III poniżej 0,5 ha, dla których nie ma obowiązku uzyskania zgody właściwego organu. Ustawa nie wprowadza w tym zakresie żadnych innych ograniczeń niż określone w pkt 1-5. W szczególności nie wynika z niej, że dysponowanie powierzchnią poniżej 0,5 ha nie może obejmować terenów które uprzednio nie uzyskały zgody właściwego organu.

W toku postępowania sądowego organ gminy przedstawił na wezwanie Sądu dodatkowe wyjaśnienia uzupełniające argumentację wniosków o oddalenie skargi, w szczególności przez doprecyzowanie jakie było przeznaczenie obecnych terenów 10 KDW, 18 MN,U, 21 MN,U i 22 MN,U, 8 KDD, 13 MN i 7KDW w planie miejscowym z 1996 r oraz w planie miejscowym dla części wsi Borek Strzeliński przyjętym uchwałą Rady Gminy Borów z dnia 30 grudnia 2004 r. nr XXIII/130/2004 (dalej jako plan z 2004 r.) oraz przez wykazanie obszaru zwartej zabudowy dla terenu 13 MN i 7 KDW przedstawiając stosowną dokumentację (pisma: z dnia 19 lutego 2020 r. k-42 do k-55 i z dnia 25 czerwca 2020 r, k-102 do k-125 oraz z dnia 27 lipca 2020r (k-127) akt).

Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału II z dnia 30 października 2020 r. w związku z zarządzeniem Prezesa WSA we Wrocławiu nr 21/2020 z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie organizacji pracy w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu w czasie trwania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii, sprawa niniejsza została skierowana do rozpoznania na posiedzenie niejawne w składzie trzech sędziów (art. 15 zzz4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID – 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U z 2020 r., poz. 1842 ze zm.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga częściowo okazała się uzasadniona.

Dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały, ze względu na jej przedmiot Sąd uwzględnił regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którą nieważność aktu powoduje naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Szczegółowe zasady oraz tryb podejmowania uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określone zostały w przywołanej na wstępie ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zaś konsekwencje ich niedotrzymania w przepisie art. 28 tej ustawy, modyfikującym przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego w stosunku do generalnej reguły wprowadzonej w ustawie o samorządzie gminnym (art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym). Wobec tego oceny, czy uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd dokonuje na gruncie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Z treści tego przepisu wynika, że przewiduje on trzy rodzaje wad planu miejscowego (jak też studium) powodujących jego nieważność, tj.: istotne naruszenie zasad sporządzania planu, istotne naruszenie trybu (procedur) jego sporządzania oraz naruszenie właściwości organów uczestniczących w procesie jego sporządzania. Tryb sporządzania planu odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na uchwaleniu planu. Zaniechanie którejs z czynności może stanowić istotne naruszenie trybu, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub części. Natomiast pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część testowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. W odniesieniu do planu miejscowego, jego zawartość (część tekstowa, graficzna, prognoza oddziaływania na środowisko) określają art. 15 ust. 1 i 17 pkt 4, art. 20 ust. 1 u.p.z.p; przedmiot - art. 15 ust. 2 i 3 tej ustawy,

natomiast standardy dokumentacji określają, wydane na podstawie art. 16 ust. 2 przepisy rozporządzenia Ministra infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587; rozporządzenie wykonawcze). Zarówno istotne naruszenie trybu sporządzania planu jak i istotne naruszenie zasad ich sporządzania, wywołują skutek nieważności uchwały w całości lub części i uznawane jest więc za istotne naruszenie prawa.

Mając na względzie przytoczone wyżej przepisy prawne Sąd stwierdził, że zaskarżona uchwała pojęta została z istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego określonego w art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. w związku z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 u.o.g.r.l przez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze w zakresie terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 13 MN, 7 KDW oraz 10 KDW. Doszło także do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego przez wprowadzenie regulacji zawartej w § 12 ust. 2 pkt 2 uchwały określającej sposób skomunikowania terenu z drogą publiczną przez określenie miejsca zjazdu.

Z punktu widzenia niniejszej sprawy istotne jest, że zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. organ wykonawczy gminy występuje w toku procesu planistycznego o zgodę na zamianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Takie przepisy odrębne zawarte są w przywoływanej już ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 2 tej ustawy przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem ust. 2a. Skarżący organ upatruje naruszenia wskazanych przepisów w tym, że rada gminy dokonała zmiany przeznaczenia na cele nierolnicze terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 18 MN,U, 21 MN,U, 22 MN,U, 10 KDW, 13 MN, 8 KDD i 7 KDW bez zgody właściwego organu na przeznaczenie gruntów oznaczonych ww. symbolami na cele nierolnicze, gdyż w decyzji z dnia 23 grudnia 2015 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie wyraził zgody na zamianę przeznaczenia na cele nierolnicze 47,1051 ha gruntów obejmujących także ww. tereny.

W ocenie Sądu podniesiony przez organ nadzoru zarzut okazał się uzasadniony jedynie w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem 13 MN, 7 KDW oraz 10 KDW. W sprawie niesporne bowiem jest, że Gmina nie dysponowała w odniesieniu do całości ww. terenów (stanowiących głównie użytki rolne klasy III), w zakresie w jakim znajdują się one w granicach objętych zaskarżonym planem, zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów na cele nierolnicze udzielonej przez właściwy organ. Zdaniem organu planistycznego, w stosunku terenów które takiej zgody posiadały na etapie uchwalania planu nie była już wymagana zgoda właściwego organu, gdyż są one objęte wyłączeniem zawartym w art. 7 ust. 2a u.o.g.r.l. Zgodnie z tym przepisem zgoda właściwego ministra na przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III nie jest wymagana, jeżeli grunty te spełniają łącznie następujące warunki:

- 1) co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy;
- 2) położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami;
- 3) położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych;
- 4) ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

Odwołując się do powyższej regulacji organ gminy dowodzi, że w granicach terenu 13 MN wyodrębniony zostały grunt rolny klasy III o powierzchni nie przekraczającej powierzchni 0,5 ha, co do których gmina nie uzyskała wcześniej zgody właściwego organu i mogła samodzielnie, w oparciu o art. 7 ust. 2a u.o.g.r.l. zadecydować o zmianie jego przeznaczenia na cele nierolnicze w planie miejscowym.

W ocenie Sądu argumentacja powyższa nie zasługuje na uwzględnienie. Aby bowiem dokonać w planie miejscowym zamiany przeznaczenia gruntów rolnych klasy III na cele nierolnicze, bez zgody właściwego

organu, konieczne jest spełnienie przez te grunty nie tylko kryterium obszarowego (nie przekroczenia 0,5 ha) ale także pozostałych warunków określonych w pkt od 1 - 4 tego przepisu.

Tymczasem z przedstawionych przez organ gminy w odpowiedzi na skargę wyjaśnień jak też nadesłanych później materiałów dowodowych - w tym z wykonanej przez gminę analizy urbanistycznej - wynika, że w odniesieniu do części gruntu wyodrębnionego w ramach terenu 13 MN i w stosunku do terenu 7KDW nie zostały spełnione wszystkie warunki określone w ww. przepisie. Weryfikacja spełnienia omawianych przesłanek wymaga bowiem dwuetapowej analizy. W pierwszej kolejności ustalić należy, czy teren podlegający przekształceniu położony jest w zwartej zabudowie zdefiniowanej w art. 4 pkt 29 u.o.g.r.l. a następnie czy przynajmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy rozumianej zgodnie z art. 4 pkt 30 ww. ustawy. W myśl art. 4 pkt 29 przez zwartą zabudowę rozumieć należy, zgrupowanie nie mniej niż 5 budynków, za wyjątkiem budynków o funkcji wyłącznie gospodarczej, pomiędzy którymi największa odległość sąsiadujących ze sobą budynków nie przekracza 100 m. O zwartej zabudowie może zatem mówić, gdy mamy do czynienia ze zgrupowaniem 5 budynków i więcej o funkcji innych niż gospodarcze położonych względem siebie w taki sposób aby odległość sąsiadujących ze sobą budynków nie przekraczała 100 m - czyli największa odległość pomiędzy sąsiadującymi budynkami powinna wynosić 100 m. Natomiast przez obszar zwartej zabudowy, zgodnie z art. 4 pkt 30 u.o.g.r.l. należy rozumieć obszar wyznaczony przez obwiednię prowadzoną w odległości 50 m od zewnętrznych krawędzi skrajnych budynków tworzących zwartą zabudowę lub po zewnętrznych granicach działek, na których położone są te budynki, jeśli ich odległość od tych granic jest mniejsza niż 50 m.

W toku postępowania sądowego organ gminy przedstawił analizę obszaru zwartej zabudowy (k-44), według której zwartą zabudowę tworzy pięć sąsiadujących budynków zlokalizowanych w odległości mniejszej niż 100 m a obszar zwartej zabudowy wyznaczono jako obwiednię prowadzoną w odległości 50 m od zewnętrznych skrajnych budynków tworzących tę zabudowę. Opracowanie to wskazuje jednak - co zresztą organ gminy sam przyznaje w odpowiedzi na skargę - że nie został spełniony warunek wymagający aby co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu (czyli w tym przypadku część terenu 13 MN dla którego nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i teren 7 KDW) zawierała się w obszarze zwartej zabudowy. W ocenie Sądu nie został także spełniony wymóg aby objęty ochroną teren położony był w odległości nie większej niż 50 m od drogi publicznej. Sąd podziela wykładnię tego przepisu, według której cały obszar którego przeznaczenie ma być zmienione powinien znajdować się w odległości nie większej niż 50 m od drogi publicznej (por. wyroki WSA: II SA/Sz 114/19, IV SA/Po 265/17 oraz NSA II OSK 2257/17, CBOSA). Warunek ten w przypadku spornych gruntów nie został spełniony w zakresie odległości od drogi 3 KDZ i 8 KDD mierzonej od skrajnych linii rozgraniczających teren 7KDW.

Niespełnienie jednego z warunków określonych w art. 7 ust. 2a u.o.g.r.l. oznacza, że dla zmiany przeznaczenia na cele nierolnicze części terenu 13 MN i terenu 7 KDW wymagana była zgoda właściwego organu, której Gmina nie uzyskała. Tym samym, zasadny okazał się zarzut Wojewody wskazujący na istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego w odniesieniu do tych terenów, co uzasadniało stwierdzenie nieważności uchwały w części tekstowej i graficznej zawierającej regulacje dotyczące wskazanych terenów. Sąd wyjaśnia także, że dla stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie uregulowań odnoszących się do całości terenu 13 MN wystarczające okazało się ustalenie, że co najmniej część tego obszaru nie uzyskała zgody właściwego organu na przeznaczenie na cele nierolnicze.

Sąd nie podzielił natomiast argumentacji skargi wskazującej, że wymagana była także zgoda Ministra Rolnictwa na przeznaczenie w planie na cele nierolnicze terenów 18 MN,U 21 MN,U, 22 MN,U oraz 8 KDW.

Z przedstawionej w toku postępowania sądowego przez organ gminy dokumentacji wynika bowiem, że tereny 22 MN,U 21 MN,U, 18 MN,U oraz 8 KDD już wcześniej uzyskały zgodę na zmianę przeznaczenia w wyniku czego w planie miejscowym z 1996 r. przeznaczone były na cele nierolnicze. Przedłożony do sprawy załącznik w postaci rysunku planu miejscowego z 1996 r. potwierdza wyjaśnienia organu gminy, że teren 22 MN,U zawierał się w granicach dawnego terenu 68 MN, teren 21 MN,U w planie z 1996 r. obejmował tereny 68 MN, 69 MN i część terenu KD26, teren 18 MN,U zawierał się w granicach terenu 66 MN, natomiast obecny

teren 8 KDD według planu z 1996 r. obejmował część terenu KD 25 (istniejąca droga dojazdowa) oraz KD 29 (projektowana ulica).

Mając na uwadze powyższe ustalenia Sąd podziela stanowisko, że jeżeli określony teren został objęty zgodą na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze uzyskaną przy sporządzaniu miejscowego planu, który utracił już moc i w planie tym doszło do zmiany tego przeznaczenia, to przy sporządzeniu dla tego samego terenu kolejnego planu, w przypadku zamiaru przeznaczenia tego terenu na cele nierolnicze nie jest wymagane uzyskanie zgody o jakiej mowa w art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. W świetle przepisów u.o.g.r.l do zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze dochodzi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli więc, we wcześniej obowiązującym planie miejscowym z 1996 r. doszło do przeznaczenia ww. gruntów rolnych na cele zabudowy mieszkaniowej i na cele drogowe, to nastąpiło w ten sposób "skonsumowanie" udzielonej wcześniej przez uprawniony organ zgody (por. uchwałę NSA z dnia 29 listopada 2010 r. II OPS 1/10). W następstwie tego "skonsumowania" grunt rolny przestaje być przeznaczony na cele rolnicze. Skoro grunt utracił swoje przeznaczenie rolnicze brak uzasadnionych podstaw do wymagania kolejnej zgody na zmianę jego przeznaczenia, tym bardziej, że jak wynika przedstawionych w sprawie dokumentów omawiane tereny są już zabudowane na cele mieszkaniowe w oparciu o wcześniej obowiązujący plan. Zdaniem Sądu nie ma w tym względzie normatywnego znaczenia fakt, że plan ten utracił swoją moc z końcem 2003 r. Skoro bowiem ustawodawca, przy wydawaniu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, uznaje moc obowiązującą decyzji o zgodzie na przeznaczenie gruntu rolniczego na cele nierolnicze wydanych przy sporządzaniu planów miejscowych które utraciły moc (art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p.), to brak uzasadnionych podstaw dla uznania, że zasada ta nie znajduje zastosowania także zastosowania przy uchwalaniu planów miejscowych. Jak stwierdził NSA, przyjęcie, że zasada ta obowiązywałaby tylko przy wydaniu decyzji o warunkach zabudowy a nie także przy uchwalaniu planów miejscowych, prowadziłoby do wewnętrznej niespójności unormowań ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (wyrok z dnia 31 sierpnia 2017 r. II OSK 3027/15).

Mając zatem na uwadze, że strona przeciwna wykazała w toku postępowania, że tereny oznaczone symbolami 22 MN,U 21 MN,U, 18 MN,U oraz 8 KDD we wcześniej uchwalonym planie miejscowym z 1996 r. (po przejściu właściwej procedury i uzyskaniu właściwej zgody) przeznaczone zostały na cele mieszkaniowe i drogowe, Sąd uznał, że przy uchwalaniu zaskarżonego planu, nie była dla nich wymaga zgoda o jakiej mowa w art. 17 ust. 6 lit. c u.p.z.p. Z tych względów skargę w odniesieniu do tych terenów oddalił.

Organ gminy nie wykazał natomiast aby z obowiązku uzyskania ww. zgody zwolniony był teren oznaczony symbolem 10 KDW. Teren ten częściowo zawiera się w granicach działki nr 294 przewidzianej w planie miejscowym z 1996 r. na cele drogowe a częściowo w granicach działki nr 250 która w planie z 1996 r. wchodziła obszar terenu oznaczonego symbolem 64 RP (uprawy polowe). Organ gminy nie wykazał także aby w odniesieniu do tej części terenu zachodziły przesłanki uprawniające dla zastosowania art. 7 ust. 2a u.o.g.r.l. W takiej sytuacji, skoro dla części terenu oznaczonego symbolem 10 KDW, w toku procedury planistycznej nie uzyskano zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze, a obszar ten zawiera zarówno tereny "odrolnione" jak i takie dla których zgody tej nie uzyskano, to Sąd uznał za uzasadniony wniosek o stwierdzenie nieważności w stosunku do całego tego terenu.

Za uzasadniony należało także uznać zarzut skargi skierowany przeciwko § 12 ust. 2 pkt 2 uchwały we fragmencie "zjazdu" z powodu przekroczenia uprawnień wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i jednocześnie naruszenia kompetencji innego organu wynikających z art. 29 u.d.p. Sąd zgadza się z Wojewodą, że uprawnienie określone w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., uszczegółowione treścią § 4 pkt 9 rozporządzenia wykonawczego, także ze względu na treść art. 29 u.d.p. nie obejmuje możliwości określenia sposobu skomunikowania z drogą publiczną przez określenie w planie miejsca zjazdu. Trafnie wskazuje Wojewoda, że kwestia ta pozostaje w wyłącznej kompetencji zarządcy drogi. Zakres kompetencji i formy działania zarządcy drogi w zakresie budowy i przebudowy zjazdów zostały zaś uregulowane w akcie prawnym rangi ustawowej (por. art. 29 u.d.p.). Tym samym niedopuszczalne jest regulowanie tej materii w jakikolwiek sposób w akcie niższego rzędu, jakim jest uchwała w sprawie planu miejscowego. Źródła ograniczeń

w zakresie uznania administracyjnego zarządcy drogi w sprawach dotyczących określonych w planie zjazdów, nie mogą stanowić przepisy prawa (w tym akty prawa miejscowego) z zakresu zagospodarowania i ładu przestrzennego. Przepisy art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych stanowią regulację szczególną w stosunku do przepisów u.p.z.p., a przewidziane w niej instytucje i środki prawne, w tym akty indywidualne, realizują odmienne cele i zadania. Związanie zarządcy drogi treścią planu miejscowego w zakresie obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 u.d.p. i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych. Akceptacja prezentowanego przez Radę stanowiska oznaczałaby także niedopuszczalne przesunięcie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygania tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę gminy jako organu właściwego do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Kwestia dotycząca lokalizacji zjazdów z drogi publicznej rozstrzygana jest w trybie postępowania administracyjnego i w formie decyzji administracyjnej, nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego - miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Decyzja o lokalizacji zjazdu z drogi publicznej ma charakter uznaniowy, a podstawowym kryterium, które warunkuje uzyskanie zgody na nią jest spełnienie wymogów bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W konsekwencji stwierdzić należy, że § 12 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały w zakwestionowanym fragmencie nie ma ustawowej podstawy prawnej i nie może ostać się w obrocie prawnym, albowiem nie stanowi przejawu władztwa planistycznego gminy co do zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej i wykracza poza sferę, którą rada gminy może regulować w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Powyższe jest naruszeniem zasad sporządzenia tego planu. Z tych też względów Sąd uwzględnił wniosek organu nadzoru o stwierdzenie nieważności § 12 ust. 2 pkt 2 we fragmencie "zjazdy".

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej okoliczności faktyczne i prawne Sąd działając zgodnie z art. 147 §1 p.p.s.a. w związku art. 28 u.p.z.p. stwierdził nieważność zaskarżonej w części dotyczącej § 12 ust. 2 pkt 2 we fragmencie "zjazdy" oraz w części dotyczącej terenów oznaczonych symbolem 13 MN, 7 KDW i 10 KDW o czym orzeczono w pkt I sentencji wyroku. W odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem 21 MN,U, 22 MN,U, 18 MN,U i 8 KDD działając na podstawie art. 151 p.p.s.a. skargę oddalił o czym stanowi pkt II sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach zawarte w pkt III wydane zostało na podstawie art. 205 § 2 p.p.s.a.