



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 maja 2018 r.

Poz. 2760

WYROK NR II SA/WR 572/17
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 3 stycznia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-
Kremis (spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Mieczysław
Górkiewicz

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Protokolant:

specjalista Izabela Szczerbińska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 3 stycznia 2018 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Krośnice

z dnia 31 stycznia 2017 r. nr XXXIII/186/2017

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na
obszarze Gminy Krośnice, w części obrębu Krośnice

I. stwierdza nieważność § 13 pkt 1 zaskarżonej uchwały we fragmencie „RM”, § 13 pkt 4 we fragmencie „RU, RRU” oraz załącznika nr 1 w zakresie, w jakim wyznacza teren MN/19;

II. dalej idącą skargę oddala;

III. zasądza od Gminy Krośnice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru złożył skargę na uchwałę nr XXXIII/186/2017 Rady Gminy Krośnice z dnia 31 stycznia 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, w części obrębu Krośnice. Wniósł o stwierdzenie nieważności § 13 pkt 1 we fragmencie „RM”, § 13 pkt 4 we fragmencie „RU, RRU”, załącznika nr 1 w zakresie, w jakim wyznacza teren MN/19, teren MN/40 w granicach działki nr 76/2, teren U/6 w granicach działki nr 76/2, teren MNU/17, teren MN/16 w granicach działki nr 292 uchwały nr XXXIII/186/2017 Rady Gminy Krośnice z dnia 31 stycznia 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, w części obrębu Krośnice; 2 o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W skardze zarzucono Radzie Gminy Krośnice podjęcie:

- § 13 pkt 1 we fragmencie „RM” oraz § 13 pkt 4 we fragmencie „RU, RRU” uchwały z istotnym naruszeniem art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2016 r. poz. 2147 ze zm.), polegającym na wprowadzeniu w uchwale szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości terenów oznaczonych symbolem RM, RU, RRU, w sytuacji gdy przepisy dotyczące scalania i podziału nieruchomości stosuje się do nieruchomości położonych obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne; załącznika nr 1 do uchwały w zakresie, w jakim wyznacza teren MN/19 z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003 r. Nr 164 p. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego, poprzez brak określenia układu komunikacyjnego dla powyższego terenu;

- załącznika nr 1 do uchwały w zakresie, w jakim wyznacza teren MN w granicach działki nr 76/2, teren U/6 w granicach działki nr 76/2, teren MNU/17, teren MN/16 w granicach działki nr 292 z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 13 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2017 r. poz. 1073), zwanej dalej tak „ustawą”, polegającym na istotnym naruszeniu procedury sporządzania planu miejscowego, poprzez brak ponowienia w niezbędnym zakresie procedury planistycznej.

Na uzasadnienie organ nadzoru wskazał, że Rada Gminy Krośnice na sesji w dniu 31 stycznia 2017 r. działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz po stwierdzeniu zgodności ze „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Krośnice”, podjęła uchwałę nr XXXIII/186/2017 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, w części obrębu Krośnice.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jego treścią istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwoliła stwierdzić, że Rada Gminy Krośnice, uchwalając ten plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zarówno zasady sporządzania planu miejscowego, jak i tryb jego sporządzania. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Ogólne przepisy dotyczące powyższej materii zawarte zostały w ustawie o gospodarce nieruchomościami. W rozdziale 2 działu III tej ustawy, zatytułowanym „Scalanie i podział nieruchomości”, w art. 101 ust. 2 wskazano, iż: „Przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne”. W związku z tym przeprowadzenie procedury scalania i podziału, o którym mowa w art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami dopuszczalne jest tylko wtedy, gdy ma nastąpić na obszarze objętym planem miejscowym i przeznaczonym w tym planie na cele inne niż rolne i leśne. Rada Gminy Krośnice, w wykonaniu normy kompetencyjnej wynikającej z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, określiła w uchwale szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. W § 13 pkt 1 uchwały przyjęto: „Scalanie i podział nieruchomości dopuszcza się z zastrzeżeniem zachowania dla działek w zabudowie mieszkaniowej

wolnostojącej oznaczonej symbolem MN, MNU, RM: minimalnej szerokości frontu działki 20 m, minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek 1000 m. W dalszej części w punkcie 4 ustalono: „dla działek w zabudowie oznaczonej symbolem P, US, RU, RRU: minimalnej szerokości frontu działki 25 m, minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek 1500m²”. Uchwała określa przeznaczenie poszczególnych terenów, wskazując, iż tereny oznaczone symbolem RM to tereny zabudowy zagrodowej, tereny oznaczone symbolem RU - tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, tereny oznaczone symbolem RRU - tereny obsługi gospodarki rybackiej. Jak wynika z załącznika nr 1 do rozporządzenia, tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych oraz gospodarstwach leśnych i rybackich (RU), a także tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych (RM), zgodnie z oznaczeniami, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, stanowią tereny użytkowane rolniczo.

W świetle tych ustaleń należy stwierdzić, że Rada Gminy Krośnice określiła zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości położonych na terenach rolnych. Należy zauważyć, że w przepisie art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, regulującym zasady przeprowadzania procedury scalania i podziału, jednoznacznie wskazano, że przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. W konsekwencji na terenach przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolnicze bądź leśne, zasad takich ustalać nie można. Wojewoda wskazuje, że problematykę scalenia i podziału nieruchomości rolnych i leśnych regulują przepisy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. 2014 r. poz. 700 ze zm.). Mając zatem na uwadze ten przepis należy stwierdzić, że Rada Gminy Krośnice dokonując tego rodzaju ustaleń w stosunku do terenów oznaczonych symbolem RM, RU, RRU naruszyła w sposób istotny przepis art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego ustalono ponadto, że teren oznaczony symbolem MN/19 nie posiada zapewnionego dostępu do drogi publicznej. Wskazany teren w planie miejscowym przeznaczony został pod teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wolnostojącej lub bliźniaczej (§ 14 ust. 1 uchwały). Bezspornym zatem jest, iż takie przeznaczenie terenu powoduje konieczność zapewnienia należytej obsługi komunikacyjnej. Jedynie bowiem należyte skomunikowanie tego terenu z drogami publicznymi pozwoli na utworzenie na nim prawidłowo funkcjonującej, zorganizowanej struktury przestrzennej, służącej wykorzystaniu tego obszaru zgodnie z przeznaczeniem. W chwili obecnej brak zapewnionego dostępu do drogi publicznej uniemożliwia prawidłową obsługę komunikacyjną. Stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Bezpośrednim uszczegółowieniem zapisu ustawowego jest pkt 9 rozporządzenia, zgodnie z którym, ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami i klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych (lit a), a także określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnątrz (lit b). W planie miejscowym należy zatem zadbać o prawidłowe ustalenie układu komunikacyjnego i jego powiązań z układem zewnętrznym terenów objętych planem. W przypadku ustalenia przeznaczenia terenu pod tereny zabudowy mieszkaniowej wydaje się to tym bardziej uzasadnione, bowiem adresaci planu - potencjalni mieszkańcy tego terenu muszą mieć zapewnioną możliwość dojazdu do swoich posesji. W kształcie, w jakim przewiduje to plan miejscowy, możliwości takiej nie ma. W tym kontekście wskazać także należy na definicję pojęcia „dostępu drogi publicznej”, przez którą należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Analiza uchwały nie wykazała, aby na terenie MN/19 można było wydzielać drogi wewnętrzne niewyznaczone na rysunku planu. Jak wynika z załącznika nr 1 do uchwały wskazany teren MN/19 od północy i wschodu graniczy z terenem R/6, zaś od strony zachodniej i południowej odpowiednio z terenem MW/2 i MWU/1.

Przewodniczący Rady Gminy Krośnice, w piśmie z dnia 22 marca 2017 r. wyjaśnił, iż teren MN/19 przylega do istniejącej zabudowy MW/2 i MWU/1, gdzie są istniejące drogi. W kontekście tych wyjaśnień Wojewoda Dolnośląski wskazuje, że zapewniony dostęp do drogi publicznej dla terenów sąsiadujących nie implikuje tego dostępu dla terenu MN/19. Nie wyjaśniono przy tym, czy dostęp do tego terenu miałby być zapewniony poprzez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej, czy też w inny sposób. W dalszej części wyjaśnień wskazano ponadto, że teren MN/19 przylega również do terenu R/6, gdzie dopuszcza się prowadzenie utwardzonych dróg dojazdowych (gospodarczych). Analiza położenia terenu MN/19 prowadzi do wniosku,

że zapewnienie dostępu do drogi publicznej, poprzez dopuszczenie możliwości prowadzenia utwardzonych dróg dojazdowych na terenie R/6, nie znajduje uzasadnienia w kontekście uwzględniania w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymagań ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy). Brak ustaleń w zakresie dostępu do drogi publicznej wymusza na właścicielach nieruchomości położonych na terenie MN/19, nie posiadających dostępu do dróg, ustanowienie stosownych służebności na terenach właścicieli gruntów sąsiadujących. Zarówno z uchwały, jak i załącznika nie wynika, czy ustanowienie takiej służebności jest w ogóle możliwe. Ponadto, biorąc pod uwagę, jak rozległy jest teren R/6 nie sposób również ocenić, czy poprowadzenie na tym terenie utwardzonych dróg dojazdowych w sąsiedztwie terenu MN/19, w celu zapewnienia do niego dojazdu, będzie dopuszczalne. Należy zatem stwierdzić, że samo dopuszczenie takiej możliwości nie stanowi realizacji normy z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy. Z przepisu tego wprost wynika obowiązek określenia parametrów dróg w tekście planu miejscowego, stanowiących obligatoryjny element tego planu. Brak zapewnienia komunikacji dla terenu MN/19 należy w związku z powyższym uznać za istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że w wyniku wyłożenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do publicznego wglądu w dniach od 1 września 2016 r. do 23 września 2016 r. do planu wniesione zostały 4 uwagi, z czego 3 zostały uwzględnione. Pierwsza z uwzględnionych uwag, wniesiona przez B. Z., dotyczyła działki nr 76/2 i postulowała zmianę przeznaczenia terenu z R na MN. Druga, wniesiona przez J. K., dotyczyła działki nr 139 i postulowała zmianę przeznaczenia terenu z U na MNU. Ostatnia uwzględniona uwaga, wniesiona przez J. T. B., dotyczyła działki nr 292 i postulowała zmianę przeznaczenia z R na MN lub RM.

W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego Wojewoda Dolnośląski zwrócił się do Przewodniczącego Rady Gminy Krośnice z prośbą o doprecyzowanie, w jaki sposób wskazane działki oznaczone zostały na rysunku planu. Na podstawie wyjaśnień Przewodniczącego Rady Gminy Krośnice oraz załączników graficznych ustalono, że działka nr 76/2 stanowi część terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem MN/40 i część terenu oznaczonego symbolem U/6, granica działki nr 139 pokrywa się z granicami terenu oznaczonego symbolem MNU/17, zaś działka nr 292 stanowi część terenu oznaczonego symbolem MN/16. Zgodnie z art. 17 pkt 13 usta-wy, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11 (wnoszone przez osoby fizyczne i prawne w okresie przynajmniej 14 dni od zakończenia okresu wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu), a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia.

Jak wyjaśnił Przewodniczący Rady Gminy Krośnice w piśmie z dnia 22 marca 2017 r. (pkt 22 pisma) pomimo zmiany projektu uchwały w postaci zmiany przeznaczenia wskazanych terenów nie ponowiono w niezbędnym zakresie czynności, o których mowa w art. 17 ustawy, w tym nie ponowiono żadnych uzgodnień, nie wyłożono ponownie w ich wyniku projektu planu do publicznego wglądu. Z uwagi na opisany rodzaj zmiany dokonanej w projekcie planu oraz etap dokonania (po zakończeniu okresu wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu) po stronie organów gminy powstał obowiązek powtórzenia w niezbędnym zakresie procedury planistycznej określonej w art. 17 ustawy. Działka nr 76/2, pierwotnie o przeznaczeniu R, po zmianie przeznaczenia jest terenem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i terenem usług. Działka nr 139, będąca działką z przeznaczeniem na usługi, w chwili obecnej jest terenem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług. Z kolei następna działka stanowiąca teren rolniczy, stała się terenem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Przewodniczący Rady Gminy Krośnice wyjaśnił, iż uwzględnienie wniesionych uwag nie miało większego wpływu na końcowy kształt planu i w jego ocenie nie wymagało ponownego wyłożenia do publicznego wglądu, a bezpośredni zainteresowani i sąsiedzi działek mieli możliwość zapoznania się z uchwałą.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że sama konieczność ponowienia procedury określonej w art. 17 ustawy, wynikająca z uwzględnienia wniesionych do planu uwag, nie należy do oceny organu uchwalającego przedmiotowy plan. Organ ten może jedynie określić zakres czynności niezbędnych do dokonania postulowanych zmian. Ustawa wyraźnie nakłada obowiązek ponowienia procedury w przypadku stwierdzenia konieczności dokonania zmian w planie miejscowym. Ponowienie czynności, o których mowa w art. 17 ustawy nie podlega zatem ocenie w punktu widzenia jego zasadności. Ustawodawca przewidział taki tryb, mając na uwadze ochronę interesów właścicieli innych nieruchomości, nie tylko bezpośrednio sąsiadujących z terenem, którego przeznaczenie ulega zmianie. Zupełny brak ponowienia procedury planistycznej, w wyniku uwzględniania złożonych do planu uwag, mających wpływ na normatywną treść projektu, stanowi naruszenie art. 17 pkt 13 ustawy i zdaniem organu nadzoru jest istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu, o którym

mowa w art. 28 ust. 1 ustawy. Nie można zgodzić się z twierdzeniem strony przeciwnej, że uwzględnienie uwag nie miało większego wpływu na końcowy kształt planu, a tym samym, w subiektywnym przekonaniu strony przeciwnej, obowiązek ponowienia procedury w niezbędnym zakresie w niniejszej sprawie nie wystąpił. Do organu sporządzającego projekt miejscowego planu, jak i organu uchwalającego ten dokument nie należy bowiem ocena doniosłości dokonanej zmiany projektu planu.

W świetle wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 lipca 2010 r. (sygn. akt II SA/Wr 292/10) celem regulacji art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia planu. Kształt zatem planu powinien być wcześniej znany właściwym organom, a także innym podmiotom, skoro są one upoważnione do wyrażenia swojego stanowiska przed uchwaleniem planu. Celem sformalizowanej procedury planistycznej jest m.in. zagwarantowanie znajomości aktu planistycznego, którego treść będzie kształtowała sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, a także zagwarantowanie możliwości wpływu na treść przyszłego planu. Sytuacja, gdy zainteresowane podmioty nie mają, nawet przy dołożeniu szczególnej staranności, możliwości zapoznania się z projektem planu, ani nawet sugestiami co do jego modyfikacji, wyrażonymi w uwagach, ma znamiona istotnego naruszenia trybu sporządzania planu.

W przypadku uchwały nr XXXIII/186/2017 Rady Gminy Krośnice, wskutek wyłożenia planu do publicznego wglądu i uwzględnienia wniesionych do planu uwag, zmianie uległo przeznaczenie kilku działek. Zainteresowane podmioty (organy uzgadniające, osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej) nie miały możliwości zapoznania się (w związku z brakiem skierowania projektu do uzgodnień i w ich następstwie niedokonania kolejnego wyłożenia) z wykazaną wyżej zmianą projektu dla działek nr 76/2, 139 oraz 292, jaka znalazła się w uchwalonym przez Radę Gminy planie. Powyższe świadczy o istotnym naruszeniu procedury sporządzania planu miejscowego. Mając na uwadze powyższe, (zdaniem wojewody) konieczne jest stwierdzenie nieważności § 13 pkt 1 we fragmencie „RM”, § 13 pkt 4 we fragmencie „RU, RRU”, załącznika nr 1 w zakresie, w jakim wyznacza teren MN/19, teren MN/40 w granicach działki nr 76/2, teren U/6 w granicach działki nr 76/2, teren MNU/17, teren MN/16 w granicach działki nr 292 uchwały Rady Gminy Krośnice z dnia 31 stycznia 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, w części obrębu Krośnice.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę gmina wniosła o jej oddalenie w całości. W motywach pisma wskazano, że w § 13 pkt 1 i 4 uchwały określono zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym dla terenów RM, RU i RRU. Tereny przeznaczone pod zabudowę zagrodową RM są terenami przeznaczonymi pod zabudowę zagrodową, zabudowę mieszkaniową jednorodzinną oraz usługi nie kolidujące z przeznaczeniem podstawowym, RU to tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, gdzie dopuszcza się budowę nowych budynków, usługowych i gospodarczych zgodnie z obowiązującymi przepisami szczególnymi, a tereny RRU to tereny obsługi gospodarki rybackiej gdzie również dopuszcza się budowę nowych budynków, usługowych i gospodarczych zgodnie z obowiązującymi przepisami szczególnymi. Zgodnie z art. 16 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb: minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. Określono tu parametry nowych działek, a dodatkowo w planie pod-trzymuje się ustalenia poprzednio obowiązującego planu miejscowego dla Krośnic; teren MN/19 przylega do istniejącej zabudowy MW/2 i MWU/1 gdzie są istniejące drogi, a ponadto przylega do terenu R/6 gdzie dopuszcza się prowadzenie utwardzonych dróg dojazdowych (gospodarczych). Wyznaczenie drogi dojazdowej powinno nastąpić przy podziale terenu MN/19 na działki budowlane, co jest zgodne z planem; przeznaczenie terenu MN/40 w granicach działki 76/2, teren U/6 w granicach działki 76/2, teren MN U/17, teren MN/16 w granicach działki 292 został przeznaczony pod uchwalone zainwestowanie po złożeniu uwagi przez zainteresowane strony. Teren MN/40 i U/6 w granicach działki 76/2, jest to poszerzenie terenów przeznaczonych pod MN i U o 18 metrów i nie narusza procedury opiniowania i uzgadniania.

Organ wyjaśnia, że ustalenia planu dla terenu U :1-14 - przeznaczenie podstawowe - tereny usług handlu, gastronomii na wydzielonych działkach, 1) Dopuszczalne kierunki przekształceń: a) modernizacja, adaptacje i przebudowy istniejących obiektów z zachowaniem dominującej funkcji usługowej, z zastrzeżeniem zgodności z obowiązującymi przepisami szczególnymi, możliwość lokalizacji nowych obiektów, b) zmiany rodzaju realizowanych usług na inne usługi komercyjne, z zastrzeżeniem zgodności nowych funkcji z wymogami obowiązujących przepisów szczególnych, c) zabrania się lokalizowania w granicach działek obiektów i urządzeń usługowych i produkcyjnych zaliczonych zgodnie z przepisami szczególnymi do obiektów mogących pogorszyć stan środowiska, stwarzających uciążliwości dla mieszkańców i środowiska

przyrodniczego. Dopuszcza się możliwość wprowadzenia funkcji mieszkaniowej dla właściciela lub zarządcy terenu. Teren MNU/17 po wyłożeniu został zmieniony z terenu U - usług na teren MNU. Intensywność zabudowy 0,1-1,5, linie zabudowy w następujących odległościach zgodnie z oznaczeniami na rysunku planu oraz przepisami odrębnymi: a) 8 m od linii rozgraniczających drogi klasy KDG, b) 6m od linii rozgraniczających drogi klasy KDL, c) 6 m od linii rozgraniczających drogi klasy KDD, d) 6 m od linii rozgraniczających drogi klasy KDW, e) 12 m od linii rozgraniczającej tereny ZL, -1. Dla terenów położonych w strefach ochrony konserwatorskiej obowiązują ustalenia zawarte w § 6.

Dla terenu MNU:M/U/1-17 - przeznaczenie podstawowe - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług, dla której ustala się: Dopuszczalne kierunki przekształceń zabudowy istniejącej: a) modernizacje, remonty i rozbudowy istniejących budynków, zgodnie z obowiązującymi przepisami szczególnymi. Zabrania się lokalizowania w granicach działek obiektów i urządzeń usługowych i produkcyjnych zaliczonych zgodnie z przepisami szczególnymi do obiektów mogących pogorszyć stan środowiska. Teren MNU jest to teren zabudowy mieszkaniowej z dopuszczeniem usług, a powierzchnia zabudowy kubaturowej nie może być większa niż 50 %. Powierzchnia biologicznie czynna nie może być mniejsza niż 40 %, Przeznaczenie to zostało zmienione na wniosek właściciela terenu. Nie narusza opinii i uzgodnień, a ustalenia planu różnią się w zasadzie tylko powierzchnią zabudowy i biologicznie czynną. Powierzchnię zabudowy zmniejszono o 10 %, a biologicznie czynną zwiększono o 20 %. Zmiana w zakresie działki w żadnym wypadku nie narusza procedury sporządzenia planu miejscowego. W granicach działki nr 292 jest to powiększenie projektowanych terenów pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną, nie narusza warunków opinii i uzgodnień. Jak wskazuje organ w odpowiedzi na skargę ponowienie procedury w niezbędnym zakresie leży po stronie gminy. Przeprowadzono w tych przypadkach szczegółową analizę i stwierdzono, że uwzględnienie uwag zgłoszonych do projektu planu nie narusza warunków opinii i uzgodnień i nie ma potrzeby ponownego wyłożenia planu do publicznego wglądu, albowiem zainteresowane strony były o tym poinformowane.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Zaznaczyć jednak należy, że rozpoznając skargę na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sąd administracyjny stosuje przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.; dalej: u.p.z.p.), który stanowi, że istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Wskazany przepis ustanawia zatem dwie podstawowe przesłanki zgodności uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z prawem. Pierwszą z nich – materialnoprawną – należy wiązać z zawartością planu miejscowego (część tekstowa, graficzna i załączniki), przyjętymi w nim ustaleniami, a także standardami dokumentacji planistycznej. Natomiast druga przesłanka ma charakter formalnoprawny i odnosi się do sekwencji czynności rady gminy poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na jego uchwaleniu (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2348/12, orzeczenia.nsa.gov.pl). Zaznaczyć też należy, że nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

Zdaniem sądu, w pewnym zakresie wskazanym w skardze, z takim naruszeniem mamy do czynienia w kontrolowanej uchwale. Jak trafnie przytacza wadliwe unormowanie skarga w § 13 pkt 1 uchwały przyjęto możliwość scalenia i podziału nieruchomości dla różnych terenów, w tym także terenów oznaczonych symbolami: RM oznaczającymi tereny zabudowy zagrodowej, RU - tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, RRU - tereny obsługi gospodarki rybackiej. Stosownie do treści załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r.

w sprawie wymaganego projektu planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U.2003.164.1587), stanowiącego tabelę, w poz. 3 tejże ujęto tereny użytkowane rolniczo. I tak: pod pozycją 3.1 ujęto tereny rolnicze, oznaczone literą R; pod poz. 3.2 - tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych oraz gospodarstwach leśnych i rybackich - litery RU, kolejno poz. 3.3 obejmuje tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, oznaczone literami RM.

Wynika z tego wprost, że przy zastosowaniu w kontrolowanej uchwale podanych oznaczeń, mamy do czynienia z terenami o prze-znaczeniu w szeroko pojętym charakterze rolnym. W takim przypadku norma kompetencyjna nie upoważnia organu stanowiącego gminy do określenia w uchwale o planie zasad scalania i podziałów dla tej części terenów. Stosownie bowiem do treści art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami przepisy tego rozdziału w zakresie zasad scalania i podziału nieruchomości stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. Argumenty podniesione w tym zakresie w odpowiedzi na skargę nie mogą odnieść zamierzonego skutku, bowiem organ myli kwestię wielkości działek budowlanych z kwestią zasad scalania i podziałów działek, a pojęć tych nie można traktować zamiennie; dotyczą one różnych kwestii. Sumując, zdaniem sądu w tym składzie w opisanym zakresie skarga jest zasadna.

Za zasadny, zdaniem sądu, należy uznać także zarzut wojewody w zakresie konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego załącznika nr jeden do kontrowanej uchwały, w zakresie w jakim wyznacza teren MN/19. Art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. stanowi, że w planie miejscowym obowiązkowo należy zawrzeć unormowania dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu planu w § 4 pkt 9 lit. a stanowi, że w projekcie planu należy zawrzeć określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. W świetle określenia zasad budowy systemu komunikacji, w tym określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, czyli zarówno drogi publiczne w rozumieniu ustawy o drogach publicznych jak i drogi wewnętrzne. Z ustaleń planu nie wynika zaś aby dla terenu oznaczonego MN19 organ stanowiący gminy dokonał opracowania układu komunikacyjnego. Wyjaśnienia z odpowiedzi na skargę, że teren jest skomunikowany poprzez tereny sąsiednie, zdaniem sądu, są niewystarczające. Analiza rysunku planu i lektura legendy wskazuje, że omawiany teren został w planie przeznaczony na cele budownictwa mieszkaniowego, jednorodzinne. Dlatego możliwość dostępu do drogi publicznej w tym terenie, dla poszczególnych działek, jest niezbędna, a brak jej wyznaczenia należy uznać za istotne naruszenie prawa.

W pozostałym zakresie sąd nie podzielił zarzutów skargi. Przypomnieć bowiem można, że aby wyeliminować z obrotu prawnego uchwałę, podjętą w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego musi dojść do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, lub istotnego naruszenia trybu ich sporządzania. Zdaniem sądu, jeśli chodzi o zakwestionowane skargą zmiany przeznaczenia terenów w granicach działki nr 76/2 na MN/40, w granicach działki nr 76/2 na teren U/6 i MNU/17, oraz w granicach działki nr 292 na teren MN/16, nie były to przekształcenia o charakterze istotnym, zatem nie prowadzą do eliminacji uchwały w tym zakresie z obrotu prawnego. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że konieczność ponowienia procedury planistycznej winna wynikać z określonych kryteriów, a to charakter wnoszonych uwag (indywidualny lub ogólny), i wpływ modyfikacji ustaleń planistycznych, w przypadku uwzględnienia uwag, a także wpływ ustaleń wprowadzonych w wyniku uwzględnienia uwag na sąsiednie nieruchomości i możliwość ich zagospodarowania determinują ewentualną konieczność ponowienia procedury planistycznej. Mając dotychczasowe rozważania na uwadze, zdaniem sądu, uwagi indywidualne, zgłoszone w odniesieniu do poszczególnych działek mogą być uwzględnione przez organ wykonawczy gminy w trybie art. 17 pkt 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej, chyba, że zmiany wprowadzone do aktu planistycznego poprzez uwzględnienie tych uwag powodowałyby naruszenie interesów innych osób. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że celem regulacji zawartej w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest zagwarantowanie podmiotom, których mogą dotyczyć ustalenia planistyczne praw, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie podkreśla się, że przepis art. 17 pkt 13 tej ustawy ma gwarantować podmiotom, których interesy mogłyby być naruszone uwzględnionymi uwagami, ochronę przed dokonywanymi przez organ wykonawczy gminy zmianami w projektowanych ustaleniach planistycznych poprzez pozytywne rozpatrzenie uwag wniesionych do wyłożonego projektu planu miejscowego (np. wyroki NSA: z dnia 2 czerwca 2016 r.,

sygn. akt II OSK 2360/14, Lex nr 2083492; z dnia 13 sierpnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2879/13, Lex nr 1546805; z dnia 5 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1435/11, Lex nr 1070332; wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 17/11, Lex nr 1162401).

Odnosząc dotychczasowe rozważania do rozpoznawanej sprawy należy wskazać, że uwzględnienie uwag do wyłożonego projektu planu miejscowego i dokonana w wyniku ich uwzględnienia zmiana ustaleń planistycznych została podjęta w wyniku uwag indywidualnych, które nie miały szerszego wpływu na ograniczenie zagospodarowania terenów sąsiednich. Przeznaczenie działki nr 76/2 i 292 zostało zmienione z terenu R na teren MN. Ta zmiana powoduje tylko tyle, że niewielkiemu powiększeniu uległ teren mieszkaniowy, a charakter przeznaczenia (teren rolny czy mieszkaniowy) nie ma negatywnego wpływu na tereny sąsiednie. Druga, uwzględniona uwaga, dotyczyła działki nr 139 i przeznaczenie tej działki zmieniono z U na MNU. Jest to zmiana jednostkowa, a nadto powoduje tylko taką różnicę, że dla terenów U przewidziano usługi handlu, gastronomii z dopuszczeniem funkcji mieszkaniowej, a dla terenu MNU przewidziano tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług. Jest to zmiana, która praktycznie nie ma znaczenia dla terenów sąsiadujących.

Z dokumentacji planistycznej wynika również, że uwzględnione uwagi miały charakter indywidualny, dotyczący terenu, który stanowi działka, będąca własnością wnoszącego uwagi. Dokonana w konsekwencji ich uwzględnienia zmiana jest - zdaniem sądu - nieznaczna i nie powoduje naruszenia uprawnień ani interesu innych podmiotów, których dotyczą przedmiotowe działania planistyczne. Zmiana ta w minimalnym zakresie modyfikuje ustalenie planistyczne istniejące w projekcie wyłożonym do publicznego wzglądu, czyli w wersji poprzedzającej uwzględnienie uwag.

Reasumując, na podstawie art. 147 § 1, w zw. z art. 151 ppsa, należało orzec jak na wstępie. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w art. 200 tej ustawy.