



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 sierpnia 2020 r.

Poz. 4748

WYROK NR II SA/WR 643/19
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 14 listopada 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon
Sędzia WSA Olga Białek
Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn (spr.)

Protokolant:

sekretarz sądowy Daria Laskowska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 14 listopada 2019 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce
z dnia 31 maja 2019 r. nr VI/126/2019
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego rejonu wsi Żerniki Małe

- I. stwierdza nieważność załącznika nr 1 do uchwały w części dotyczącej terenu o symbolu „7RM/MN”;**
II. dalej idącą skargę oddala

Uzasadnienie

Skargą nadzorczą z 8 VIII 2019 r. Wojewoda Dolnośląski (dalej jako „organ nadzoru”) wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały nr VI/126/2019 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 31 V 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Żerniki Małe (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2019 r., poz. 3889) – dalej jako „MPZP”, w części dotyczącej § 13 pkt 2 lit. d oraz w części dotyczącej załącznika graficznego nr 1 w zakresie wyznaczającym teren o symbolu „7RM/MN”.

Uzasadniając skargę w części kwestionującej § 13 pkt 2 lit. d MPZP organ nadzoru zarzucił istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945), dalej „upzp” i z art. 4 ustawy z 7 VII 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186), dalej „pb”, poprzez ustalenie zasad budowy systemu komunikacji w sposób ograniczający możliwość zagospodarowania terenów zgodnie z przeznaczeniem. Przepis § 13 pkt 2 lit. d MPZP stanowi, że nowo wydzielane drogi wewnętrzne i ciągi pieszo-jezdne, o długości większej niż 150 m, powinny mieć co najmniej dwa włączenia do dróg publicznych. Organ nadzoru podniósł, że jakkolwiek rada gminy uprawniona jest do określenia w planie miejscowym m.in. zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp), to jednak musi to czynić z uwzględnieniem ładu przestrzennego, prawa własności, interesu publicznego i wolności budowlanej (art. 6 ust. 1 pkt. 1, 7 i 9 upzp i art. 4 pb). Szczegółowe uregulowania dostępu działek budowlanych do drogi publicznej zostały określone w § 14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 IV 2012 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065), dalej „RWT”. Przepis ten stanowi, że do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych należy zapewnić dojazd i dojazd umożliwiający dostęp do drogi publicznej, odpowiednie do przeznaczenia i sposobu ich użytkowania oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej, określonych w przepisach odrębnych. Szerokość jezdni stanowiącej dojazd nie może być mniejsza niż 3 m (ust. 1). Dopuszcza się zastosowanie dojazdu i dojazdu do działek budowlanych w postaci ciągu pieszo-jezdnego, pod warunkiem że ma on szerokość nie mniejszą niż 5 m, umożliwiającą ruch pieszcy oraz ruch i postój pojazdów (ust. 2). W ocenie organu nadzoru powołane przepisy wprowadzają obowiązek zapewnienia dojazdu i dojazdu do działki budowlanej, czyli dopuszczają, by droga wewnętrzna lub ciąg pieszo-jezdny prowadził tylko od drogi publicznej do działki budowlanej. Zatem regulacja § 13 pkt 2 lit. d MPZP - wprowadzająca nakaz wykonania co najmniej dwóch włączeń do dróg publicznych w sytuacji, gdy droga wewnętrzna lub ciąg pieszo-jezdny są dłuższe niż 150 m - w sposób nieuprawniony ogranicza prawo własności podmiotów zamierzających realizować zabudowę na działkach budowlanych nieposiadających bezpośredniego dostępu do drogi publicznej. Wykonanie inwestycji może być w konkretnym przypadku niemożliwe ze względu na brak realnej możliwości wykonania dojazdu według zasady określonej w § 13 pkt 2 lit. d MPZP.

Uzasadniając skargę w części dotyczącej załącznika graficznego nr 1 w zakresie wyznaczającym teren o symbolu „7RM/MN”, organ nadzoru zarzucił naruszenie art. 20 ust. 1 upzp w zw. z § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 VIII 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587), dalej „rozporządzenie”, poprzez brak odzwierciedlenia w tekście uchwały ustaleń wynikających z załącznika graficznego (załącznika nr 1 do uchwały) w zakresie wyznaczonego na tym załączniku terenu 7RM/MN. Organ nadzoru podniósł, że ujawniony na załączniku nr 1 do MPZP teren o symbolu „7RM/MN” nie jest w ogóle ujęty w tekście MPZP, który w § 18 stanowi o terenach od 1RM/MN do 6RM/MN. W świetle art. 20 ust. 1 upzp oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia, załącznik graficzny stanowi integralną część uchwały i odzwierciedla w sposób graficzny tekstowe ustalenia planu. Oznacza to, że załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż treść uchwały.

W ocenie organu nadzoru realizacja procedury planistycznej bez uwzględnienia na rysunku planu ustaleń zawartych w tekście planu bądź bez odzwierciedlenia w tekście planu ustaleń wynikających z załącznika graficznego, narusza prawo w sposób istotny.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Kobierzyce (dalej jako „rada gminy”) wniosła o oddalenie skargi w części dotyczącej § 13 pkt 2 lit. d MPZP oraz uwzględnienie skargi w części obejmującej ujawniony na załączniku graficznym teren o symbolu „7RM/MN”.

Uzasadniając swoje stanowisko w części dotyczącej § 13 pkt 2 lit. d MPZP rada gminy podniosła, że właściciele nieruchomości objętych MPZP nie wnosili żadnych uwag i wniosków, tak więc nie ma podstaw do uznania, że kwestionowany przepis narusza ich prawa. W ocenie rady gminy powołane w skardze regulacje RWT nie ograniczają władztwa planistycznego. Bardzo długie dojazdy w formie ślepej uliczki ograniczają bezpieczeństwo, bowiem w przypadku awarii komunikacyjnej lub infrastruktury blokują dostęp do znajdującej

się wzdłuż sięgacza drogi odpowiednim służbom i strażom. Rada gminy zwróciła uwagę, że wzdłuż sięgacza o długości 149 m może pomieścić się zabudowa nawet do 40 budynków (tj. około 140 mieszkańców i 80-100 samochodów). W konsekwencji obsługa komunikacyjna ze ślepej uliczki powinna mieć swój limit. Przyjęta w kwestionowanym przepisie maksymalna długość drogi na 150 m, powyżej której należy jej zapewnić co najmniej dwa włączenia do dróg publicznych jest zatem uzasadniona. Motywując stanowisko w części dotyczącej załącznika graficznego, rada gminy podzieliła argumentację zawartą w skardze organu nadzoru.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na częściowe uwzględnienie.

Zgodzić należy się z organem nadzoru, że istnieje niespójność rysunku stanowiącego załącznik nr 1 do MPZP z jego częścią tekstową w zakresie dotyczącym terenu oznaczonego symbolem „7RM/MN”. Teren taki, choć ujawniony na załączniku graficznym, nie jest w ogóle objęty postanowieniami części tekstowej, która dotyczy terenów od 1RM/MN do 6RM/MN.

W świetle § 8 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

W okolicznościach sprawy powyższy przepis został naruszony w sposób istotny, bowiem rysunku planu w kwestionowanej części nie sposób powiązać częścią tekstową.

Stosownie do art. 28 ust. 1 upzp 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. Pod pojęciem istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy rozumieć m.in. niezachowanie podstawowych wymagań treściowych, jakie spełniać powinna uchwała w przedmiocie planu miejscowego.

Mając powyższe na względzie Sąd w tym zakresie orzekł na zasadzie art. 147 § 1 ustawy z 30 VIII 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302) dalej jako „ppsą”. Z uwagi na rodzaj i charakter naruszenia prawa taki zakres interwencji był niezbędny do usunięcia skutków opisanego naruszenia, a zarazem do zapewnienia skuteczności kontroli sądowoadministracyjnej.

Sąd nie uwzględnił natomiast wniosku organu nadzoru o stwierdzenie nieważności § 13 pkt 2 lit. d MPZP.

Organ stanowiący gminy w ramach władztwa planistycznego zobowiązany jest do określenia m.in. zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, co wynika z art. 15 ust. 1 pkt 10 upzp.

Do powyższego upoważnienia nawiązuje również § 4 pkt 9 rozporządzenia. 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.

Kwestionowany skargą przepis z § 13 pkt 2 lit. d MPZP dotyczy właśnie problematyki określenia parametrów układu komunikacyjnego. Wprowadza on warunek, by ewentualne nowo wydzielane drogi wewnętrzne i ciągi pieszo-jezdne, o długości większej niż 150 m, miały co najmniej dwa włączenia do dróg publicznych. Innymi słowy rada gminy wykluczyła możliwość realizacji w przyszłości na terenie MPZP ślepych ulic o długości powyżej 150 m.

Oczywiście powyższa uwaga nie przesądza o legalności kwestionowanego przepisu. Może on bowiem formalnie mieścić się w zakresie przedmiotowym uchwały w sprawie planu miejscowego określonym w art. 15 upzp, a zarazem naruszać regulacje prawne wyższego rzędu. Wówczas przepis taki powinien zostać objęty interwencją nadzorczą i usunięty z systemu prawa.

W okolicznościach sprawy opisana wyżej sytuacja jednak nie wystąpiła.

Przede wszystkim normatywny charakter wniesionej skargi nie daje podstaw do stwierdzenia, że § 13 pkt 2 lit. d MPZP narusza art. 1 ust. 2 pkt 7 upzp, a więc prawa własności. Sąd zwraca uwagę, że rozpatrywana skarga ma charakter nadzorczy. Oparta jest na legitymacji formalnej i służy ochronie obiektywnego porządku prawnego. Tymczasem określenie granic władztwa planistycznego w kontekście naruszenia uprawnień właścicielskich

wymaga najczęściej zestawienia interesu publicznego z konkretnymi interesami prywatnymi (art. 1 ust. 3 upzp), co jest istotą skargi indywidualnej wnoszonej przez podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostało uchwałą naruszone. Tylko w ten sposób można ustalić, czy sposób wykonania władztwa planistycznego nie ingeruje w prawo własności konkretnej nieruchomości w sposób nadmierny, nieadekwatny do zamierzonych przez prawodawcę lokalnego celów. Stąd też do wiarygodnej weryfikacji planu miejscowego w zakresie uwzględnienia w planowaniu przestrzennym prawa własności wymagana jest ocena przesłanki z art. 1 ust. 2 pkt 7 w związku z ust. 3 upzp. Nie sposób zaś w okolicznościach niniejszej sprawy dokonać takiej weryfikacji, bowiem charakter wniesionej skargi umożliwia jedynie kontrolę MPZP z pozycji generalno-abstrakcyjnej. Ani organ nadzoru, ani też Sąd nie zna granic poszczególnych nieruchomości objętych zakresem MPZP i ich usytuowania względem dróg publicznych. Wszelkie więc twierdzenia w zakresie ograniczenia kwestionowanym ustaleniem prawa własności opierają się na przypuszczeniach i hipotezach, co jest oczywiście niewystarczające do zastosowania sankcji nieważności. Oceniając zaś sprawę z perspektywy generalno-abstrakcyjnej należy stwierdzić, że uchwała w sprawie planu miejscowego zawsze ogranicza prawo własności nieruchomości, czemu zresztą ustawodawca dał normatywny wyraz w art. 6 ust. 1 upzp, a więc wskazując, że ustalenia planu miejscowego kształtują sposób wykonywania prawa własności. Kwestionowany § 13 pkt 2 lit. d MPZP niewątpliwie ogranicza prawo własności, ale niczym pod tym względem nie różni się od pozostałych ustaleń zawartych w MPZP.

Powyższej oceny nie zmienia powoływana w skardze wolność zabudowy. Jak wynika z art. 4 pb, każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Nie ulega przy tym wątpliwości, że pojęciem „przepisów”, z którymi zamierzenie budowlane ma być zgodne, objęte są również ustalenia planu miejscowego obowiązującego na terenie zamierzonej zabudowy. Kwestionowany § 13 pkt 2 lit. d MPZP nie może zatem naruszać powołanego przepisu.

Odnosząc się do zacytowanej w skardze regulacji z § 14 ust. 1 zd. pierwsze RWT, to wynika z niej, że: „Do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych należy zapewnić dojście i dojazd umożliwiający dostęp do drogi publicznej, odpowiednie do przeznaczenia i sposobu ich użytkowania oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej, określonych w przepisach odrębnych”.

Powyższy przepis nie może być traktowany jako norma rozstrzygająca urbanistyczne kwestie dotyczące organizacji i parametrów układu komunikacyjnego dróg wewnętrznych na obszarze objętym planem miejscowym. Gdyby bowiem było inaczej, należałoby w ogóle wykluczyć możliwość projektowania w planie miejscowym układów komunikacyjnych dróg wewnętrznych (terenów o symbolu KDW) uznając, że kwestie te rozstrzyga wyłącznie inwestor (właściciel) w oparciu o kryteria z § 14 ust. 1 RWT, a więc kryteria przeznaczenia i sposobu użytkowania działki (budynku) i ochrony przeciwpożarowej. Tymczasem układ komunikacyjny stanowi istotny element kształtujący ład przestrzenny. 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.

Należy zaznaczyć, że RWT ustala warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i związane z nimi urządzenia, ich usytuowanie na działce budowlanej oraz zagospodarowanie działek przeznaczonych pod zabudowę. Wymagania te stosuje się przy projektowaniu, budowie i przebudowie oraz przy zmianie sposobu użytkowania budynków oraz budowli nadziemnych i podziemnych spełniających funkcje użytkowe budynków, a także do związanych z nimi urządzeń budowlanych (zob. § 1 i § 2 ust. 1 warunków technicznych). RWT operuje kategorią działki budowlanej, obiektu budowlanego i związanych z nimi urządzeń. Nie inaczej jest z wymaganiami określonymi w § 14 ust. 1 RWT. Wyartykułowany w nich obowiązek zapewnienia budynkowi czy działce budowlanej dojścia lub dojazdu do drogi publicznej podkreśla jedynie istotną cechę działki budowlanej, jaką według definicji legalnej jest dostęp do drogi publicznej (zob. § 3 pkt 1a RWT). Inwestor (właściciel), projektując inwestycję na konkretnej działce budowlanej, ma stosownie do § 14 ust. 1 RWT uwzględnić m.in. dojścia i dojazdy umożliwiające dostęp do drogi publicznej. Kwestionowany skargą § 13 pkt 2 lit. d MPZP, przewidujący określony parametr drogi o charakterze fakultatywnym, ani nie zwalnia z tego obowiązku, ani też nie uniemożliwia jego wykonania. Natomiast z całą pewnością wyznacza on w tym zakresie pewne urbanistyczne wymagania (parametry), wynikające z przyjętej koncepcji układu komunikacyjnego, dla którego funkcjonalne uzasadnienie rada gminy podała w odpowiedzi na skargę. Jak już wyżej wyjaśniono, wprowadzenie tego rodzaju warunku mieści się w kompetencji rady gminy określonej w art. 15 ust. 1 pkt 10 upzp w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia. Nie jest to zresztą jedyny parametr warunkujący realizację drogi wewnętrznej (ciągu pieszego – jezdnego) ustalony w ramach § 13 pkt 2 MPZP. Przewidziano w nim też np. parametr minimalnej

szerokości takiej drogi (§ 13 pkt 2 lit. a MPZP), wprowadzając w tym zakresie większe wymagania niż wynikające z § 14 RWT, czego organ nadzoru nie kwestionował.

Wobec powyższego Sąd dalej idąca skargę oddalił na zasadzie art. 151 ppsa.