



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 września 2017 r.

Poz. 3935

WYROK NR II SA/WR 415/16
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 28 września 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Halina Kremis
Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz (spr.)
Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant

Krzysztof Erbel

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 września 2016 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Lwówku Śląskim
z dnia 22 października 2015 r. nr XII/131/15
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Mojesz

I. stwierdza nieważność § 26 pkt 3 lit. d; § 31 pkt 2 lit. b; § 32 pkt 2 lit. g; § 33 pkt 2 lit. i; § 34 pkt 2 lit. d; § 35 pkt 2 lit. f; § 36 pkt 2 lit. d; § 49 pkt 2 lit. a zaskarżonej uchwały;

II. w pozostałej części oddala skargę;

III. zasądza od Rady Miejskiej w Lwówku Śląskim na rzecz strony skarżącej kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością Gminną (art. 93 ust.1 u.s.g. Dz.U. z 2016 r. poz. 446) wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonego planu miejscowego w części obejmującej 1. § 26 pkt 3 lit. d z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 u.p.z.p. (Dz. U. z 2015 r., poz.199) w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz.483), 2. § 20 pkt 3, 4 i 5 we fragmencie „lub zmiany przebiegów odcinków napowietrznych linii elektroenergetycznych”, § 31 pkt 2 lit. b, § 32 pkt 2 lit. g, § 33 pkt 2 lit. i, § 34 pkt 2 lit. d, § 35 pkt 2 lit. f, § 36 pkt 2 lit. d z powodu istotnego naruszenia art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r., poz.909) i art.15 ust.2 pkt 9-10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia MI w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. nr 164, poz.1587), 3. § 25 pkt 2 lit. c, § 26 pkt 2 lit. c, § 27 pkt 2 lit. a, § 29 pkt 2 lit. c, § 29 pkt 2 lit. b, § 32 pkt 2 lit. f, § 33 pkt 2 lit. h, § 35 pkt 2 lit. d, § 36 pkt 2 lit. b, § 37 pkt 2 lit. b, § 38 pkt 2 lit. a w każdym z nich we fragmencie „drogi wewnętrzne” z powodu istotnego naruszenia art. 20 ust 1 i art. 15 ust.2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia, 4. § 49 pkt 2 lit. a z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. i art. 7 Konstytucji.

W uzasadnieniu wskazał odnośnie pkt. 1 żądania, że uchwalony przepis ustanawia nakaz lokalizacji jednego budynku mieszkalnego na jednej działce. Według wyjaśnień burmistrza celem nakazu było zapobieżenie budowy wielorodzinnej na terenach zabudowy jednorodzinnej. W ocenie skarżącego nakaz narusza istotę prawa własności przez nadmierną i bezpodstawną ingerencję, gdy wystarczające były inne instrumenty prawne dozwolonego ograniczenia sposobu wykonywania tego prawa podmiotowego. Skarżący powołał dotyczące tych zagadnień orzeczenia sądowe (wyroki II OSK 1959/09, IV SA/Wa 132/11, II SA/Wr 611/14 i 499/14). Przepisy wskazane w pkt. 2 żądania obejmują w § 20 dopuszczenie powstania nowych urządzeń i sieci infrastruktury oraz ich modernizację i rozbudowę, jednak bez wytyczenia ich lokalizacji, również w części graficznej planu. Tymczasem z powstaniem sieci związane są ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, zaś zasięg ingerencji w prawo własności zostanie określony w inny sposób niż w planie miejscowym. Pozostałe przepisy przewidują powstanie sieci i urządzeń infrastruktury na terenach rolnych, bez uzyskania zgody na odrośnienie (art. 7 cyt. ustawy). Według gminy ustanowienie uzupełniającego przeznaczenia gruntów rolnych pod sieci i urządzenia nie wymagało uzyskania zgody oraz nie wywołuje zmiany rolniczego użytkowania gruntów, nie naruszając przeznaczenia podstawowego.

Według skarżącego pojęcie „infrastruktura techniczna” obejmuje szeroki zakres (składniki te wymienia wyrok II SA/Bd 25/14), a również gmina dopuszcza tutaj inwestycje z zakresu zaopatrzenia w wodę, energię elektryczną, sieci telekomunikacyjne, odprowadzanie ścieków. Na terenach występuje zróżnicowanie klasy gruntów (III, IV, V i IV). Stanowisko gminy jest niezgodne z orzecznictwem sądowym (wyroki II SA/Wr 300/15 i 147/15 z powołanym tam orzecznictwem). W pkt. 3 żądania wymieniono przepisy dopuszczające drogi wewnętrzne bez ustalenia ich parametrów. Określenie układu komunikacyjnego obejmuje również takie drogi. Należy określić ich parametry w tekście planu (wyroki II SA/GI 99/08, II SA/Wr 680/10, II SA/GI 869/11, II SA/Wr 532/12, 169/12, 747/12, 168/13, 307/13 i 463/14). Ostatni zaskarżony przepis uchwały przewiduje ograniczenie do niezbędnych potrzeb przebywania osób niezatrudnionych przy obsłudze urządzeń. Według skarżącego przepis ten nie wiąże się z ochroną i kształtowaniem ład przestrzennego. Ustanowienie reguł obsługi urządzeń nie należy do kompetencji organu, zaś naruszenie przepisów kompetencyjnych również wywołuje nieważność uchwały (wyrok I SA/Wr 1798/99, art. 28 ust. 1 u.p.z.p).

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

Nakaz lokalizacji jednego budynku zapewnia ochronę przed agresywnym działaniem developerów i nie stanowi nadmiernej ingerencji w prawo własności. Sieci i urządzenia infrastruktury technicznej stanowią dozwolone uzupełnienia przeznaczenia terenów rolnych. Dopuszczając urządzenia dróg wewnętrznych na działkach budowlanych organ nie musiał ustalać ich parametrów. Ograniczenie pobytu ludzi na stacjach transformatorowych wynika z przepisów odrębnych i jest faktycznie zapewniona przez zarządcę sieci energetycznej, co wymagało uwzględnienia w planie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

W rozdziale 6 zaskarżonego w części planu miejscowego (§ 15 i następne) unormowano zasady modernizacji i rozbudowy sieci i urządzeń infrastruktury technicznej (jak gdyby ograniczając realizację kompetencji wynikającej z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w których wymieniono ponadto zasady budowy).

Według brzmienia § 15 ustala się lokalizację nowo budowanych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej w granicach 1. linii rozgraniczających tereny komunikacji drogowej 2. nieruchomości przyległych w sytuacjach podyktowanych koniecznością odstąpienia od prowadzenia ich w obrębie pasów drogowych. W § 19 p.m. ustalono pas technologiczny przy istniejącej linii energetycznej wysokiego napięcia oraz dopuszczono przebudowę tej linii. W § 20 dla sieci elektroenergetycznych średniego i niskiego napięcia dopuszczono ich modernizację lub przebudowę (pkt 3 przepisu) oraz dopuszczono budowę sieci i urządzeń średniego i niskiego napięcia (pkt 4), ponadto dopuszczono skablowanie lub zmiany przebiegu odcinków napowietrznych linii elektroenergetycznych. Dodatkowo plan w licznych, szczegółowych przepisach regulujących przeznaczenie terenów przewiduje uzupełniające przeznaczenie terenu pod sieci i urządzenia infrastruktury technicznej (§ 25 pkt 2 e i § 26 pkt 2 e dla terenów zabudowy mieszkaniowej, § 27 pkt 2 pkt c, § 28 pkt 2e, § 29 pkt 2d, § 30 pkt 2 d dla terenów zabudowy usługowej, § 37 pkt 2d i § 38 pkt 2b dla terenów zabudowy techniczno-produkcyjnej, § 42 pkt 2 dla terenów zieleni i wód). Ustalono ponadto tereny przeznaczone pod drogi publiczne (§ 43-45) oraz drogi wewnętrzne oznaczone na rysunku planu (§ 46) i ciągi pieszo – jezdne (§ 47) lub rowerowe (§ 48), określając ich parametry oraz wymieniając szczegółowo rodzaje infrastruktury technicznej dopuszczone do umieszczania na tych terenach. Osobno wskazano tereny infrastruktury technicznej z zakresu energetyki, systemów fotowoltaicznych i dla przepompowni ścieków (§ 49-51).

Z wszystkich tych przepisów skarżący zakwestionował ważność jedynie wskazanych fragmentów § 20 (pkt 3, 4 i częściowo pkt 5) z uwagi na brak doprecyzowania lokalizacji nowych sieci i urządzeń średniego i niskiego napięcia lub zmienionych odcinków linii napowietrznych, a nawet dopuszczenie modernizacji lub przebudowy sieci i urządzeń. W ocenie Sądu kwestionowany przepis nie narusza zasad sporządzania planu ustanowionych w art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. w powiązaniu z § 4 pkt 9 rozporządzenia. Nie było zrozumiałe wykluczenie możliwości zmodernizowania lub przebudowania istniejących sieci i urządzeń (w tym zapewne ponadto ich remontów). Wskazane powyżej przepisy w sposób ogólny (§ 15) i szczegółowy precyzują lokalizację sieci i urządzeń. Umieszczenie w planach miejscowych konkretnych inwestycji liniowych nie jest konieczne (wyrok I OSK 537/13). W planie wyodrębniono zarówno przebieg linii wysokiego napięcia z której istnieniem związane są istotne ograniczenia sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości, jak i lokalizację w pasach drogowych sieci i urządzeń nie wywołujących tak drastycznego ograniczenia tego prawa oraz pozostałe elementy infrastruktury w zakresie ograniczonym przez ich funkcję uzupełniającą przeznaczenie podstawowe. W przypadku prawidłowej, systemowej wykładni wskazanych przepisów planu nie nastąpi przy ich stosowaniu naruszenie wskazanych w skardze praw lub wartości, a w konsekwencji zasad (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Z tego względu Sąd oddalił skargę w zakresie żądania stwierdzenia nieważności § 20 p.m. jako niezasadnioną (art. 151 p.p.s.a.).

Jak już wskazano, plan w zakresie dróg określa układ komunikacyjny obejmujący konkretne drogi publiczne i wewnętrzne wraz z ich parametrami i warunkami powiązań z układem zewnętrznym (realizacja art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia). Jednak ponadto plan przewiduje dla konkretnych terenów drogi wewnętrzne jako przeznaczenie uzupełniające (dla terenów zabudowy mieszkaniowej w § 25 pkt 2 c i § 26 pkt 2 c, dla terenów zabudowy usługowej w § 27 pkt 2 a, § 28 pkt 2 c i § 29 pkt 2 b lub w § 30 pkt 2 b „miejsca parkingowe, dojazdy”, dla terenów użytkowanych rolniczo w § 32 pkt 2 jako „komunikacja wewnętrzna w tym drogi wewnętrzne i miejsca postojowe” obok zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, podobnie § 33 pkt 2 h, § 35 dla zabudowy zagrodowej i uzupełniająco jednorodzinnej jako „garaże, wiaty, miejsca postojowe, drogi wewnętrzne” i tak samo w § 36 pkt 2 d, dla terenów zabudowy techniczno-produkcyjnej w § 37 pkt 2 b „komunikacja wewnętrzna, w tym drogi wewnętrzne i miejsca postojowe” i tak samo § 38 pkt 2 b, ale ponadto dla terenów infrastruktury technicznej co pominięto w skardze).

W ocenie Sądu dopuszczalne jest ustalenie w planie miejscowym obok układu komunikacyjnego obejmującego również drogi wewnętrzne, które dlatego mają mieć określone parametry, ponadto w ramach przeznaczenia uzupełniającego, konkretnych terenów z dopuszczeniem urządzenia dróg wewnętrznych pozostających poza układem komunikacyjnym. Ustalenie takie jest w zasadzie zbędne, bowiem wykonanie na poszczególnych działkach utwardzenia terenu lub wewnętrznej w sensie dosłownym drogi dojazdowej nie koliduje wówczas z przeznaczeniem terenu podstawowym, a wręcz temu przeznaczeniu służy i w nim się mieści. O ile jednak organ zdecydował się na szczegółowe wyliczenie elementów zagospodarowania działek budowlanych, wymieniając przykładowo altany, garaże, wiaty lub zielen, to trudno uznać je za wyczerpujące, ale przede wszystkim za naruszające prawo, o ile nawet dodał tam „drogi wewnętrzne”. Nie jest oczywiście pożądane posługiwanie się przez normodawcę danym pojęciem w rozmaitych znaczeniach.

Jednak w zaskarżonym planie w sposób wyraźny wyróżniono drogi wewnętrzne powiązane z drogami publicznymi, czyli stanowiące składnik infrastruktury, oraz drogi wewnętrzne jako element urządzenia poszczególnych działek, pozostające poza układem komunikacyjnym i nie należy obu rodzajów dróg wewnętrznych oceniać jednakowo według zgodności z zasadami stanowienia planu. W orzecznictwie tut. Sądu rozróżnienie to występuje i jedynie brak określenia parametrów dróg wewnętrznych objętych układem komunikacyjnym prowadzi do oceny o ich ustaleniu w planie sprzecznie z zasadami (wyroki II SA/Wr 696/13, 251/14, 747/12, 532/12, i nieco bardziej rygorystycznie II SA/Wr 179/16, ponadto patrz wyrok II OSK 122/09 na temat dróg wewnętrznych w ogólności). Pozostałe drogi wewnętrzne, które ułatwiają poruszanie się wewnątrz działek, nie muszą być ściśle określone w planie miejscowym. Dlatego i w tym zakresie skarga okazała się nieuzasadniona (art. 151 p.p.s.a.).

W pozostałym zakresie objętym skargą nie ulegało wątpliwości, że przy podejmowaniu uchwały organ w istotny sposób naruszył zasady lub ponadto procedurę planistyczną (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.).

Nakaz lokalizacji jednego budynku mieszkalnego na działce budowlanej ustanowiony dla terenów zabudowy mieszkaniowej w istotny sposób narusza art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. Przedstawione przez organ uzasadnienie nakazu, jakoby zapobiegał on zabudowie wielorodzinnej na terenach zabudowy jednorodzinnej i niewystarczające było ustanowienie szczegółowych wskaźników kształtowania zabudowy, jest oczywiście nieodpowiednie i bezzasadne. Władztwo planistyczne (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) przysługuje gminie w granicach dozwolonych prawem (art. 7 Konstytucji) przy uwzględnieniu podustawowego charakteru planu jako aktu prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji), w szczególności zaś ograniczenie prawa własności nieruchomości (art. 140 k.c.) musi respektować konstytucyjną ochronę tego prawa (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3) i zasadę proporcjonalności (wyroki II OSK 232/12, 430/08). Naruszenie tych reguł prowadzące do nadużycia władztwa planistycznego skutkuje nieważnością zaskarżonego nakazu (por. wyroki II SA/Wr 499/14 i IV SA/Wa 132/11) ustanowionego w § 26 pkt 3 lit. d. uchwały.

W podanych wyżej fragmentach przepisów § 31 – 36 uchwały ustalono uzupełniające przeznaczenie terenów użytkowanych rolniczo pod sieci i urządzenia infrastruktury technicznej. Skarżący trafnie zwrócił uwagę na szerokie znaczenia pojęcia tych sieci i urządzeń (patrz uzasadnienie wyroku II SA/Bd 25/14). Tereny rolne podlegają jak wiadomo szczególnej ochronie prawnej i w tym przypadku niewystarczające było odwołanie się do uzupełniającego charakteru infrastruktury, bez szczegółowego doprecyzowania jej składników możliwych do usytuowania nawet na terenach z dopuszczoną zabudową jednorodzinną (§ 32 i § 35) lub mieszkaniową (§ 32) oraz na terenach zabudowy zagrodowej (§ 36). Kwestie te nie budzą wątpliwości w orzecznictwie sądowym przy wykładni art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 u.p.z.p. w powiązaniu z art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. i art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych (wyroki II SA/Wr 147/15 i 300/15, II SA/Kr 535/07). Zwraca się tam uwagę, że poprzez ustalenie takiego sposobu użytkowania następuje niedozwolona zmiana przeznaczenia terenów rolnych na cele nierolnicze bez zgody właściwego organu, co w istotny sposób narusza zarówno zasady jak i procedurę uchwalania planu. Było bezsporne, że część terenów stanowią grunty rolne klasy III, zaś ich przeznaczenie również na cele zabudowy nie zmienia ich charakteru. Wskazane w tym żądaniu skargi fragmenty przepisów były więc nieważne (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.).

Przepis § 49 pkt 2 lit. a p.m. niewątpliwie uchwalony został bez podstawy prawnej, bowiem w zakresie kompetencji organu do ustanowienia planu miejscowego nie mieści się wprowadzenie ograniczenia pobytu ludzi na określonych terenach. Sam organ stwierdza, że unormował tutaj kwestie regulowane w odrębnych przepisach, co stanowi ponadto istotne naruszenie ZTP (Dz.U. z 2016 r., poz. 283) w zakresie przewidującym zakaz powtarzania, a tym bardziej przeinaczania przepisów ustaw i rozporządzeń w aktach prawa miejscowego.

Z tych wszystkich względów oraz ponadto na podstawie art. 147 § 1 i art. 200 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji.