



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 sierpnia 2020 r.

Poz. 4752

WYROK NR II SA/WR 603/19
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 stycznia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Alicja Palus
Sędzia NSA Halina Filipowicz -
Kremis (spr.)
Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant:

specjalista Marta Klimczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie
w dniu 21 stycznia 2020 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce
z dnia 31 maja 2019 r. nr VI/124/2019
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego wsi Magnice

- I. stwierdza nieważność § 13 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały;**
II. w pozostałym zakresie postępowanie umarza.

Uzasadnienie

Skargą z dnia 6 sierpnia 2019 r. Wojewoda Dolnośląski (dalej jako „organ nadzoru”) wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały nr VI/124/2019 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 31 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Magnice, w części dotyczącej § 12 pkt 2 lit. d uchwały oraz § 13 ust. 1 pkt 2 w części „rozbudowę” i „zmianę przebiegu istniejących sieci infrastruktury technicznej” zaskarżonej uchwały.

Uzasadniając skargę w części kwestionującej § 12 pkt 2 lit. d uchwały organ nadzoru zarzucił istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945), dalej „upzp” i z art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 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 § 12 pkt 2 lit. d uchwały 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 kwietnia 2012 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065), dalej „rozporządzenie”. Przepis ten stanowi, że do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych należy zapewnić dojazd i dojście umożliwiające 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 dojścia i dojazdu do działek budowlanych w postaci ciągu pieszo-jezdnego, pod warunkiem że ma on szerokość nie mniejszą niż 5 m, umożliwiającą ruch pieszki oraz ruch i postój pojazdów (ust. 2). W ocenie organu nadzoru powołane przepisy wprowadzają obowiązek zapewnienia dojazdu i dojścia do działki budowlanej, czyli dopuszczają, by droga wewnętrzna lub ciąg pieszo-jezdny prowadził tylko od drogi publicznej do działki budowlanej. Zatem regulacja § 12 pkt 2 lit. d uchwały 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 § 12 pkt 2 lit. d zaskarżonej uchwały.

Uzasadniając skargę w zakresie kwestionującym § 13 ust. 1 pkt 2 uchwały w części „rozbudowę” i „zmianę przebiegu istniejących sieci infrastruktury technicznej” organ nadzoru zarzucił naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587), dalej „rozporządzenie”, poprzez dopuszczenie rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej bez określenia projektowanej lokalizacji tej infrastruktury po rozbudowie lub budowie. Organ wskazał, że treść § 13 ust. 1 pkt 2 uchwały odnosi się do wszelkich elementów infrastruktury, w tym także przebiegającego przez ten obszar objęty opracowaniem gazociągu DN 300 PN 6,3 MPa relacji Ołtaszyn – Kudowa.

Pismem z dnia 26 lipca 2019 r. Wojewoda Dolnośląski zwrócił się do Rady Gminy Kobierzyce o wyjaśnienie przepisu § 13 ust. 1 pkt 2 uchwały. W piśmie z dnia 30 lipca 2019 r. Rada Gminy wyjaśniła, że zapis ten dotyczy wyłącznie infrastruktury dystrybucyjnej i przyłączy. Wskazał, że o ile przebudowa infrastruktury technicznej nie wiąże się ze zmianami wpływającymi na treść planu miejscowego, o tyle rozbudowa i zmiana przebiegu (w rzeczywistości budowa) takiej infrastruktury wiąże się z koniecznością dokonywania nowych ustaleń w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Działania polegające na budowie i rozbudowie infrastruktury technicznej wiążą się bowiem z wymogami dotyczącymi ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przebiegu budowanej, czy rozbudowanej infrastruktury technicznej.

W ocenie organu nadzoru zastosowana w uchwale koncepcja jednego z obligatoryjnych elementów planu miejscowego narusza zatem zasadę sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia. Organ stwierdził, że budowa i rozbudowa infrastruktury technicznej w sytuacji, w której jej projektowany przebieg nie jest ujawniony w planie miejscowym jest niedopuszczalna.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Kobierzyce wniosła o oddalenie skargi w części dotyczącej § 12 pkt 2 lit. d uchwały oraz o uwzględnienie skargi w zakresie odnoszącym się do § 13 ust. 1 pkt 2 uchwały w części „rozbudowę” i „zmianę przebiegu istniejących sieci infrastruktury technicznej”. Uzasadniając swoje stanowisko w części dotyczącej § 12 pkt 2 lit. d uchwały rada gminy podniosła, że właściciele nieruchomości objętych planem miejscowym nie wnosili żadnych uwagi i wniosków, tak więc nie ma podstaw do uznania, że kwestionowany przepis narusza ich prawa. W ocenie rady gminy powołane w skardze regulacje rozporządzenia 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.

Na rozprawie w dniu 21 stycznia 2020 r. profesjonalny pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego cofnął skargę w zakresie punktu pierwszego, tj. § 13 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały. Wskazał, że wskazane w skardze w tej części naruszenie prawa powinno zostać zakwalifikowane jako nieistotne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Rozpoczynając omówienie motywów podjętego przez sąd rozstrzygnięcia, należy zauważyć, że stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2167 kontrola sądowoadministracyjna sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2019 r., poz. 2325; dalej: p.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Zgodnie z art. 147 § 1 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.

Przedmiotem kontroli dokonywanej przez sąd z punktu widzenia legalności jest zaskarżona uchwała podjęta przez Radę Gminy Kobierzyce. Mając na względzie wskazane kryterium Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych podzielił zarzuty skargi, co obligowało sąd do wyeliminowania przepisu § 13 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały z obrotu prawnego.

Rozpoznając skargę na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd przeprowadza ocenę zgodności przedmiotowej uchwały z prawem pod kątem art. 28 ust. 1 upzp, 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. Jednak 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.

Przechodząc na grunt rozpoznawanej sprawy, zauważyć należy, że kwestionowana regulacja § 13 ust. 1 pkt 2 uchwały wskazuje, że: „dopuszcza się modernizację, przebudowę, rozbudowę obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej oraz zmianę przebiegu istniejących sieci infrastruktury technicznej, pod warunkiem zgodności z przepisami odrębnymi”.

Wymieniony przepis uchwały odnosi się do zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Dla dalszych rozważań względem kwestionowanych zapisów uchwały zasadne wydaje się przywołanie wyznacznika wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w którym wskazano, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (pkt 10).

Poprzez dopuszczenie do możliwości realizacji nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej bez ustalenia ich lokalizacji doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego określonych w art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp. Trafnie ocenił kwestionowane zapisy uchwały Wojewoda Dolnośląski uznając, że sposób określenia zasad modernizacji i rozbudowy sieci i urządzeń infrastruktury technicznej stanowi nieprawidłową

realizację normy zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp. w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia. Przepis § 4 pkt 9 rozporządzenia stanowi, 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.

Należy zauważyć, że o ile przebudowa infrastruktury technicznej nie wiąże się ze zmianami wpływającymi na treść planu miejscowego, o tyle rozbudowa i zmiana przebiegu (w rzeczywistości budowa) takiej infrastruktury wiąże się z koniecznością dokonywania nowych ustaleń w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Działania polegające na budowie i rozbudowie infrastruktury technicznej wiążą się bowiem z wymogami dotyczącymi ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przebiegu budowanej, czy rozbudowanej infrastruktury technicznej. Elementy infrastruktury technicznej nie mogą być bowiem kształtowane na zasadzie planowanych czy też projektowanych bez ustalenia ich usytuowania. Budowa sieci, tak jak jej rozbudowa, która zmieni jej usytuowanie po-wodować będzie nie tylko wyznaczenie albo przesunięcie samej sieci, ale także granic stref ochronnych, a zatem potencjalne modyfikacje w zasadach korzystania z terenów, które aktualnie w strefach tych się nie znajdują, a byłyby nimi objęte po dokonanej budowie lub rozbudowie. Wobec powyższego doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp gdyż plan miejscowy dopuszcza budowę i rozbudowę infrastruktury technicznej bez ujawnienia jej projektowanego przebiegu w planie miejscowym. W efekcie Sąd uznał, że zgodnie ze stanowiskiem stron postępowania eliminacji z obrotu prawnego wymaga § 13 ust. 1 pkt 2 w części „rozbudowę” i „zmianę przebiegu istniejących sieci infrastruktury technicznej” zaskarżonej uchwały.

Odnosząc się natomiast cofnięcia skargi w zakresie stwierdzenia nieważności § 12 pkt 2 lit. d zaskarżonej uchwały, wskazać należy, że zgodnie z art. 60 p.p.s.a., skarżący może cofnąć skargę. Z kolei w myśl art. 161 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w razie skutecznego cofnięcia skargi sąd wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania. Cofnięcie skargi wiąże Sąd. Jednakże Sąd uzna cofnięcie skargi za niedopuszczalne jeżeli zmierza ono do obejścia prawa lub spowodowałoby utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności.

Sąd uznał, że w niniejszej sprawie nie zachodzą wskazane wyżej okoliczności dotyczące niedopuszczalności cofnięcia skargi.

Biorąc pod uwagę powyższe, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. i art. art. 60 w zw. z art. 161 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Sąd orzekł jak w sentencji wyroku.