



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 października 2016 r.

Poz. 4716

WYROK NR II SA/WR 212/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 lipca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Alicja Palus

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek (sprawozdawca)

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Protokolant:

Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 7 lipca 2016 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Marcinowice

z dnia 28 października 2015 r. nr XII/82/15

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Szczepanów

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej: § 33 pkt 2 we fragmencie „drogi wewnętrzne”, § 34 pkt 2 we fragmencie „drogi wewnętrzne”, § 35 pkt 2 we fragmencie „drogi wewnętrzne” oraz § 39 i załącznik nr 1 zaskarżonej uchwały w zakresie terenów oznaczonych symbolami 1R, 2R i 3R;**
- II. zasądza od Gminy Marcinowice na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Rada Gminy Marcinowice na sesji w dniu 28 października 2015 r. podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.”, w związku z uchwałą Rady Gminy Marcinowice z dnia 30 czerwca 2010 r. nr XLII/217/10 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Szczepanów oraz po stwierdzeniu, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części wsi Szczepanów nie narusza ustaleń „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Marcinowice, uchwałą nr XII/82/15 sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Szczepanów.

Wojewoda Dolnośląski zaskarżył powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w części, zarzucając podjęcie jej:

- 1) § 39 uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały w części oznaczonej symbolami 1R, 2R i 3R z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 w związku z art. 28 u.p.z.p. poprzez określenie przeznaczenia terenów niezgodnie z ustaleniami studium. Jak wskazał Wojewoda, w § 39 zawarto ustalenia dla terenu oznaczonego na załączniku graficznym symbolem 1R, 2R i 3R, zgodnie z którymi ustaleniami jest to teren o przeznaczeniu rolniczym z zakazem zabudowy. Tymczasem w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonym uchwałą Rady Gminy Marcinowice z dnia 17 grudnia 2009 r. nr XXXV/182/09 oraz zmienionym uchwałami z dnia 22 lutego 2013 r. nr XXIX/166/13 i z dnia 24 kwietnia 2015 r. nr VII/36/15 teren 1R został określony jako zabudowa zagrodowa (funkcja główna obszaru – jednostka H19), teren 2R został określony jako zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna – (funkcja główna obszaru jednostki H14), teren 3R został określony jako zabudowa przemysłowa, usługi – (funkcja główna obszaru jednostki H3). Mocą art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. (w brzmieniu przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 25 czerwca 2010 r.) ustawodawca postanowił o jednej z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, mianowicie określił, że plan musi być zgodny z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Gminy stwierdziła w podstawie prawnej, że uchwała nie narusza ustaleń studium, a powinna stwierdzić zgodność planu ze studium. Niedopuszczalne jest zatem, zdaniem organu nadzoru, przeznaczenie terenów w miejscowym planie sprzeczne ze studium;
- 2) § 33 pkt 2, § 34 pkt 2 oraz § 35 pkt 2 uchwały we fragmentach „drogi wewnętrzne” z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. 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. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587 ze zm.) poprzez brak określenia parametrów dla ewentualnych dróg wewnętrznych dopuszczonych w ramach przeznaczenia terenu oznaczonego symbolami 1P/U i 2P/U oraz 3P/U.

Odpowiadając na skargę, strona przeciwna wniosła o stwierdzenie nieważności § 39 uchwały i załączników graficznych do uchwały w części oznaczonej symbolami 1R, 2R i 3R oraz § 33 pkt 2, § 34 pkt 2 i § 35 pkt 2 uchwały we fragmentach „drogi wewnętrzne”. Jednocześnie wyjaśniła, że dla oznaczonego na rysunku planu symbolem 1R terenu rolnego bez prawa zabudowy, Minister Rolnictwa nie wyraził zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na nierolne, co też uniemożliwiło realizację w tym obszarze zgodnej z obowiązującym studium i planowanej do wprowadzenia zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Ponieważ nieduża wielkość działek wchodzących w ten obszar dyskwalifikowała je także z realizacji zabudowy zagrodowej (nie wymagającej zgody na zmianę gruntów rolnych na nierolne), jako funkcji towarzyszącej lub zastępczej wskazanej przez obowiązujące studium, dla ww. terenu ustalono – pozostawiono dotychczasowe rolne przeznaczenie. Z kolei, dla oznaczonego na rysunku planu symbolem 2R terenu rolnego bez prawa zabudowy Minister Rolnictwa nie wyraził zgody na zmianę przeznaczenia w tym obszarze gruntów rolnych na nierolne, co też uniemożliwiło realizację w tym obszarze zgodnej z obowiązującym studium i planowanej do wprowadzenia zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Ponieważ obowiązujące studium dla tego obszaru nie przewiduje innej budowlanej funkcji towarzyszącej lub zastępczej nie wymagającej zgody na zmianę gruntów rolnych na nierolne, dla ww. terenu ustalono – pozostawiono dotychczasowe rolne przeznaczenie. Dla oznaczonego na rysunku planu symbolem 3R terenu rolnego bez prawa zabudowy, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad trzykrotnie odmówiła uzgodnienia planu w zakresie warunków włączenia ww. obszaru do drogi krajowej nr 35 ze wskazaniem na obsługę komunikacyjną z dróg powiatowych i gminnych. Wobec braku innych zgodnych

z prawem i ekonomicznie uzasadnionych dla Gminy możliwości skomunikowania tak dużego obszaru, dla ww. terenu ustalono – pozostawiono dotychczasowe rolne przeznaczenie. 4.

Ponadto, w § 33 pkt. 2, § 34 pkt 2, § 35 pkt 2 uchwały dla terenów 1P/U, 2P/U i 3P/U jako przeznaczenie dopuszczalne ustalono m.in. drogi wewnętrzne nie zaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych. Ewentualne drogi wewnętrzne dopuszczone na terenach P/U stanowić będą drogi prywatne, a konkretnie drogi na potrzeby komunikacyjne potencjalnych inwestycji na wyznaczonych ww. planem miejscowym nowych terenach pod zainwestowanie, pod warunkiem potrzeby realizacji takich dróg. W planie odstąpiono od ustalenia zasad ich budowy, ponieważ stanowić one będą jedynie uzupełnieniem terenów P/U a ich realizacja będzie służyła wyłącznie prawidłowemu funkcjonowaniu potencjalnych przedsięwzięć inwestycyjnych. Parametry dróg będą ściśle uzależnione od potrzeb inwestora i charakteru realizowanej inwestycji, będą zlokalizowane na terenie inwestora.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie. Znamienne w niniejszej sprawie jest również to, że sama Rada Gminy wniosła o jej uwzględnienie.

Uznając zatem za zasadny pierwszy z zarzutów skargi, przyjdzie wskazać, że zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Stosownie zaś do art. 15 ust. 1 u.p.z.p. (jak słusznie zauważył Wojewoda w brzmieniu przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 25 czerwca 2010 r.) wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Plan miejscowy – zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. – uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Jak się podkreśla w literaturze prawniczej studium jest formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne i jest nie tylko aktem określającym założenia lokalnej polityki przestrzennej, lecz zawiera ustalenia wiążące przy sporządzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Poprzez studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego władze gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie polityki przestrzennej, przede wszystkim poprzez wskazanie terenów przeznaczonych pod zabudowę. W studium dokonuje się więc kwalifikacji i przeznaczenia poszczególnych obszarów gminy. Studium nie ma, co prawda, mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, lecz jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2006, s. 78 i n.).

W § 39 zaskarżonej uchwały dla terenów 1R, 2R i 3R ustalono przeznaczenie pod tereny rolne z zakazem zabudowy. Tymczasem w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonym uchwałą Rady Gminy Marcinowice z dnia 17 grudnia 2009 r. nr XXXV/182/09 oraz zmienionym uchwałami z dnia 22 lutego 2013 r. nr XXIX/166/13 i z dnia 24 kwietnia 2015 r. nr VII/36/15 teren 1R został określony jako zabudowa zagrodowa (funkcja główna obszaru –jednostka H19), teren 2R został określony jako zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna – (funkcja główna obszaru jednostki H14), teren 3R został określony jako zabudowa przemysłowa, usługi – (funkcja główna obszaru jednostka H3). Okoliczności powyższe nie są przedmiotem sporu. Z prostego zestawienia ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów oznaczonych symbolem 1R, 2R i 3R z ustaleniami studium w zakresie przeznaczenia tego samego obszaru wynika zatem, że ustalenia obu aktów nie są ze sobą zgodne. Inne przeznaczenie określonego terenu w planie miejscowym niż w studium, zwłaszcza wówczas, gdy to „inne przeznaczenie terenu” – jak ma to miejsce w niniejszej sprawie – jest całkowicie odmienne od ustalonego w studium, należy zakwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego wyrażonych w art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w stopniu powodującym nieważność tej części uchwały (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.).

W związku z powyższym zasadnym staje się wniosek o stwierdzenie nieważności § 39 zaskarżonej uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały w części oznaczonej symbolami 1R, 2R i 3R.

Sąd podzielił również zarzut istotnego naruszenia przez § 33 pkt 2, § 34 pkt 2 oraz § 35 pkt 2 we fragmentach „drogi wewnętrzne” zaskarżonej uchwały art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. 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. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587 ze zm.) poprzez brak określenia parametrów dla ewentualnych dróg wewnętrznych dopuszczonych w ramach przeznaczenia terenu oznaczonego symbolami 1P/U i 2P/U oraz 3P/U.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zgodnie zaś z § 4 pkt 9 lit. a ww. rozporządzenia – stanowiącego konkretyzację obowiązku określonego w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. – ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. Przy czym, jak słusznie wskazał organ nadzoru, powyższe pozwala stwierdzić, że ani ustawa, ani rozporządzenie, zobowiązując do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczają tego układu wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, w tym drogi wewnętrzne. Tym samym, określenie 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 wskazane w skardze „drogi wewnętrzne” były wyłączone z tak rozumianego układu komunikacyjnego.

W świetle powyższych ustaleń, Sąd podzielił stanowisko strony skarżącej, że zaskarżona uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu planu określonego w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 lit. a ww. rozporządzenia, co należy uznać za naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały we wskazanych powyżej fragmentach.

Z tych względów i zgodnie z art. 147 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 718) orzeczono jak w sentencji wyroku.