



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 lutego 2023 r.

Poz. 1409

WYROK NR II SA/WR 585/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 maja 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia WSA Adam Habuda
Sędzia WSA Olga Białek
Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 24 maja 2022 r. w Wydziale II
na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Miliczu
z dnia 26 VIII 2021 r., nr LIII/276/2021
w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla
obszaru położonego w obrębach geodezyjnych Miłochowice, Milicz i Wałkowa w
gminie Milicz

- I. stwierdza nieważność załącznika nr 1A zaskarżonej uchwały w zakresie symbolu „R 1.10”;**
- II. oddala skargę dalej idącą;**
- III. zasądza od Gminy Milicz na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Skargą nadzorczą z 28 X 2021 r. Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały nr LIII/276/2021 Rady Miejskiej w Miliczu z dnia 26 VIII 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w obrębach geodezyjnych Miłochowice, Milicz i Wałkowa w gminie Milicz (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2021 r., poz. 4083) – dalej jako „MPZP”, w części obejmującej: § 4 ust. 13 oraz załącznika graficznego nr 1A do MPZP w zakresie terenu ML 3.1. oraz w zakresie symbolu terenu R 1.10, wrysowanego poza granicą terenu objętego MPZP. W skardze wniesiono także o zasądzenie kosztów postępowania.

Wojewoda (dalej jako „skarżący”) zarzucił podjęcie:

- 1) § 4 ust. 13 MPZP oraz załącznika nr 1A do MPZP w zakresie terenu ML 3.1 z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.), zwanej dalej „upzp” oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 VIII 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003 r. nr 164 poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego, poprzez brak określenia układu komunikacyjnego dla powyższego terenu;
- 2) załącznika nr 1A do MPZP w zakresie symbolu terenu R 1.10 wrysowanego poza granicą terenu objętego MPZP z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 2 i art. 28 ust. 1 upzp, polegającym na wprowadzeniu na załączniku graficznym ustaleń przekraczających obszar objęty MPZP, uprzednio określony w załączniku graficznym do uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego planu.

Uzasadniając zarzut sformułowany w pkt 1 skarżący podniósł, że teren o symbolu ML3.1, przeznaczony mocą § 4 ust. 13 MPZP na cele zabudowy lotniskowej, został wydzielony w obszarze, do którego nie przylega żadna droga. Taki stan rzeczy narusza w stopniu istotnym obowiązek należytego określenia systemów komunikacji, a więc w sposób zapewniający terenom przeznaczonym pod zabudowę dostęp do drogi publicznej. Skarżący zwrócił uwagę, że żaden z terenów przylegających do terenu ML3.1 nie został przeznaczony pod drogę i nie przewiduje się na nich możliwości wydzielenia drogi, ani też ustanowienia służebności drogowych. W ocenie skarżącego irrelevantny jest przy tym fakt, że teren ML3.1 stanowi własność osoby, która jest zarazem właścicielem sąsiedniego terenu WS 2.10, przylegającego bezpośrednio do drogi. Właściciel działki może bowiem swobodnie rozporządzać swoim prawem, w tym również ją zbyć. Nadto teren sąsiadujący z terenem ML 3.1 to teren wód powierzchniowych, zatem nie jest możliwe poprowadzenie jakiegokolwiek drogi przez ten teren. Zdaniem skarżącego brak ustaleń w zakresie dostępu do drogi publicznej wymusza na właścicielach terenów, nieposiadających dostępu do dróg, ustanowienie stosownych służebności na terenach właścicieli gruntów sąsiadujących. Co więcej, brak zapewnienia dostępu do drogi publicznej dla terenów, na których dopuszczalna jest zabudowa, stoi w sprzeczności także z art. 2 pkt 12 upzp. Działka, która nie posiada wyżej określonych cech oraz nie posiada dostępu do drogi publicznej, nie może być działką budowlaną. W skardze zaznaczono też, że powyższe stanowisko wyrażane było w dotychczasowym orzecznictwie sądowoadministracyjnym powołując się na wyroki tutejszego Sądu z dnia 3 I 2018 r. (sygn. akt II SA/Wr 572/17) i z dnia 30 I 2020 r. (sygn. akt II SA/Wr 773/19) oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 V 2020 r. (sygn. akt II OSK 1035/20).

Uzasadniając zarzut sformułowany w pkt 2 skargi wyjaśniono, że na załączniku nr 1A do MPZP, w sąsiedztwie terenu ML 3.1, został wrysowany, poza granicą terenu objętego MPZP, symbol terenu R 1.10. Jednocześnie, teren o symbolu R 1.10 wrysowany jest na rysunku MPZP część C, stanowiącym załącznik nr 1C do MPZP. Ustalenia dla wskazanego terenu Rada Miejska w Miliczu przyjęła w § 4 ust. 39 MPZP. Zdaniem skarżącego określenie granic obszaru objętego planem wiąże radę gminy odnośnie terytorialnego zakresu ustaleń podjętych w planie. Rada gminy uchwalając plan miejscowy nie ma kompetencji do ustalania przeznaczenia terenów znajdujących się poza obszarem objętym granicami tego planu; tym samym nie jest dopuszczalne rozstrzygnięcie w planie miejscowym o przeznaczaniu gruntów, które nie znajdują się w granicach

obszaru objętego ustaleniami tego planu. Biorąc pod uwagę, że symbol terenu R 1.10 został wrysowany poza granicami opracowania MPZP, a ponadto dla terenu o tym symbolu dokonano ustaleń w MPZP i teren o dokładnie takim samym symbolu został wrysowany również w granice opracowania MPZP, na innym załączniku graficznym, zdaniem skarżącego, konieczne jest stwierdzenie nieważności MPZP w zakresie symbolu terenu R 1.10 wrysowanego poza granicą terenu objętego MPZP.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Miliczu (dalej jako „rada miejska”) stwierdziła, że zarzuty skargi nie są zasadne. Zaznaczyła, że teren ML 3.1. (działka geodezyjna nr 89/20) stanowi własność właściciela nieruchomości bezpośrednio sąsiadującej, oznaczonej symbolem „WS 2.10” (działka geodezyjna nr 89/18), która z kolei przylega bezpośrednio do drogi oznaczonej symbolem „KDW 2.7”. MPZP w tym zakresie uwzględnia specyfikę terenu i stosunki własnościowe, gdyż teren ML 3.1. jest funkcjonalnie i własnościowo powiązany z terenem WS 2.10. Właściciel ma więc możliwość zapewnienia terenowi ML 3.1. dostępu do drogi we własnym zakresie, tj. przez teren WS 2.10. Nadto rada miejska oświadczyła, że symbol R 1.10 znalazł się na załączniku nr 1A do MPZP w efekcie omyłkowego odświeżenia do druku warstwy ze wzorcem czcionek (bez linii rozgraniczających i właściwego koloru) i nie ma żadnego znaczenia dla treści MPZP.

Pismem procesowym z 14 III 2022 r. pełnomocnik skarżącego wniosła o rozpoznanie skargi w trybie uproszczonym.

Rada miejska, prawidłowo pouczona, nie zażądała przeprowadzenia rozprawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na częściowe uwzględnienie, to jest w zakresie kwestionującym oznaczenie na załączniku graficznym nr 1A do MPZP terenu symbolem „R 1.10”, mimo że znajduje się on poza granicą obszaru objętego MPZP.

Rację ma skarżący, że w świetle wymagań wynikających z art. 14 ust. 2 oraz art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze upzp, ustalenia zawarte w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą dotyczyć wyłącznie obszaru objętego granicami takiej uchwały. Stosownie bowiem do art. 14 ust. 2 upzp, integralną częścią uchwały w sprawie planu miejscowego jest załącznik graficzny przedstawiający „granice obszaru objętego projektem planu”. Z tego też względu wójt, burmistrz albo prezydent miasta – stosownie do art. 15 ust. 1 upzp - sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do „obszaru objętego planem”, wraz z uzasadnieniem.

W okolicznościach sprawy jest bezsporne, że na załączniku graficznym nr 1A do MPZP w części południowo-wschodniej, teren leżący poza obszarem objętym granicami MPZP oznaczono symbolem „R 1.10”. Jak zaś wynika z legendy symbol „R” oznacza „tereny rolnicze- otwarte”. Taki stan rzeczy jest w świetle powołanych wyżej przepisów niedopuszczalny stanowiąc ich istotne naruszenie. Sąd oczywiście nie neguje wyjaśnień rady miejskiej wskazującej, że jest to wynik omyłkowego odświeżenia do druku warstwy ze wzorcem czcionek. Nie można jednak się zgodzić, że tego rodzaju omyłka nie ma żadnego znaczenia dla ustaleń MPZP. Podkreślić trzeba, że kontrolowana uchwała jest aktem normatywnym, tak więc każdy zapis w części tekstowej jak i każde oznaczenie (symbol) w części graficznej tego rodzaju uchwały ma swoje normatywne odniesienie. Pozostawienie zatem w ramach systemu prawnego tak sformułowanego załącznika graficznego do MPZP oznaczałoby, że ewentualne wątpliwości co do charakteru tego symbolu (m.in. brak oznaczenia kolorystycznego, brak określenia granic terenu) rozstrzygane musiałby być na etapie wykładni ustaleń MPZP. Wyniku zaś takiej wykładni na obecnym etapie nie sposób przewidzieć, gdyż warunkowana jest ona zawsze okolicznościami konkretnego przypadku. Tymczasem, jak słusznie podniósł skarżący, w omawianym przypadku nastąpiło niewątpliwe naruszenie zasad wynikających z art. 14 ust. 2 oraz art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze upzp, co uzasadniało interwencję nadzorczą.

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. Oznaczenie na załączniku graficznym uchwały w sprawie planu miejscowego terenów znajdujących się poza granicami obszaru objętego planem miejscowym symbolami określającymi przeznaczenie, stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Mając powyższe na względzie Sąd orzekł na zasadzie art. 147 § 1 ustawy z 30 VIII 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 329) – dalej „ppsa”. Z uwagi na rodzaj i charakter naruszenia prawa taki zakres interwencji był niezbędny do usunięcia skutków opisanego naruszenia, a zarazem do zapewnienia skuteczności kontroli sądownoadministracyjnej.

Sąd nie podzielił natomiast zarzutu skargi kwestionującego legalność MPZP w zakresie terenu oznaczonego symbolem „ML 3.1.” (zabudowa lotniskowa).

W skardze podniesiono, że jak wynika załącznika graficznego nr 1A do MPZP teren ten nie ma zapewnionego dostępu komunikacyjnego. Taki stan rzeczy narusza w ocenie skarżącego art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp oraz § 4 pkt 9 lit.a rozporządzenia.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Jak zaś wynika z § 4 pkt 9 lit.a rozporządzenia, 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.

Żaden z powyższych przepisów nie został w konkretnym przypadku naruszony. Część tekstowa jak i graficzna MPZP przewidują tego rodzaju postanowienia. Nie ma przy tym podstaw do stwierdzenia, że przyjęte przez radę miejską rozwiązania w tym zakresie nie realizują podstawowego celu, jakim jest zapewnienie możliwości obsługi komunikacyjnej określonym terenom. Jednocześnie owa „możliwość” oznaczać musi dostateczną „pewność” planowanego układu komunikacji (jego poszczególnych elementów) zapewniających, wymagany - w przypadku działek budowlanych - dostęp do drogi publicznej (por. np. NSA w wyroku z dnia 1 IV 2011 r., II OSK 109/11; z dnia 11 X 2016 r. II OSK 3314/14 - CBOSA).

Oczywiście rację ma skarżący, że teren o symbolu ML 3.1. nie przylega bezpośrednio do istniejącej ani też projektowanej drogi (podobnie zresztą jak np. teren MN 3.1., którego skarżący nie kwestionuje). Nie jest to jednak argument przesądzający o naruszeniu prawa. Powołane wyżej przepisy nie dają bowiem podstaw do formułowania generalnej tezy, że wszystkim nieruchomościom bądź terenom należy w ramach planu miejscowego zagwarantować bezpośredni dostęp do drogi. Rada miejska wyjaśniła, że w okolicznościach konkretnego przypadku teren ML 3.1. (działka geodezyjna nr 89/20) należy do właściciela nieruchomości bezpośrednio sąsiadującej, oznaczonej symbolem „WS 2.10” (działka geodezyjna nr 89/18), która z kolei przylega bezpośrednio do drogi oznaczonej symbolem „KDW 2.7”. W ocenie Sądu w takich okolicznościach nie ma podstaw do uznania, że możliwość skomunikowania terenu ML 3.1. jest niepewna, bądź uzależniona od niepewnej zgody osób trzecich.

Nie można zgodzić się z argumentem skargi, jakoby struktura właścicielska terenu ML 3.1. oraz terenu WS 2.10 nie miała w sprawie znaczenia. Okoliczność ta ma znaczenie i to kluczowe. W dotychczasowym orzecznictwie, na które skarżący się zresztą powołuje, akcentowano bowiem, że plan miejscowy zapewnić ma możliwość obsługi komunikacyjnej rozumianą jako pewność planowanego układu komunikacji, a więc brak uzależnienia od niepewnej zgody właścicieli nieruchomości sąsiednich (np. na ustanowienie służebności drogowej), na których ten układ ma być zrealizowany. Jeśli zatem bezpośrednio sąsiadujące ze sobą tereny należą do tego samego właściciela, to nie sposób twierdzić, że możliwość ich skomunikowania jest niepewna. W skardze dla poparcia stawianego zarzutu powołano wyrok tutejszego Sądu z 30 I 2020 r. (II SA/Wr 773/19)

pomijając, że istotną przyczyną zakwestionowania przyjętego wówczas w uchwale rozwiązania komunikacyjnego był właśnie brak tożsamości właścicielskiej pomiędzy terenem nie przylegającym do drogi a terenami bezpośrednio sąsiadującymi. Podobnie w przypadku wyroku tutejszego Sądu z dnia 3 I 2018 r. (II SA/Wr 572/17), również powołanego w skardze. W okolicznościach rozpatrywanej sprawy stan faktyczny jest zaś odmienny. Oba tereny, tj. ML 3.1. i WS 2.10, należą do tego samego właściciela, tak więc rozwiązanie przyjęte w MPZP nie wymusza na właścicielu terenu ML 3.1. (nie posiadającego bezpośredniego dostępu do drogi) ustanowienia służebności drogowych na nieruchomościach osób trzecich.

Oczywiście, jak argumentuje skarżący, właściciel zawsze może zbyć określoną nieruchomość lub jej część. Argument ten nie podważa jednak legalności ustaleń z § 4 ust. 13 MPZP. Możliwość sprzedaży dotyczy przecież nieruchomości w obrębie każdego terenu. W obrębie każdej jednostki strukturalnej MPZP nastąpić mogą przesunięcia majątkowe, na skutek których ta lub inna nieruchomość utraci bezpośrednie połączenie z istniejącą lub projektowaną drogą. Ewentualna jednak sprzedaż nieruchomości, jako zdarzenie przyszłe i niepewne, nie może mieć jakiegokolwiek wpływu na ocenę legalności postanowień uchwały w sprawie planu miejscowego. MPZP uchwalano w określonych uwarunkowaniach prawnych i faktycznych i tylko takie uwarunkowania mogą być brane pod uwagę przy ocenie legalności jego postanowień.

Nie można też zgodzić się z twierdzeniem skargi, jakoby nie istniała możliwość skomunikowania terenu ML 3.1. za pośrednictwem terenu WS 2.10 z uwagi na przeznaczenie tego drugiego na cele „wód powierzchniowych”. Jakkolwiek teren o symbolu WS 2.10 jest przeznaczony na cele wód powierzchniowych, to trzeba też uwzględnić, że w obrębie tego terenu *expressis verbis* dopuszcza się realizację m.in. obiektów „obsługi komunikacyjnej” (zob. § 4 ust. 33 pkt 1 i 2 MPZP). Istnieje więc możliwość realizowania na terenie WS 2.10 ciągów komunikacyjnych.

Powyższej oceny nie podważa również powołana w motywach skargi definicja legalna „działki budowlanej” z art. 2 pkt 12 upzp. Wynika z niej, że ilekroć w upzp jest mowa o „działce budowlanej” należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Należy zwrócić uwagę, że z definicja ta nie przesądza, by działką budowlaną w rozumieniu upzp była wyłącznie działka posiadająca bezpośredni dostęp do drogi publicznej. Nie daje więc ona podstaw do uznania, że w ramach planu miejscowego należy projektować układ komunikacyjny w taki sposób, by gwarantował on każdej działce budowlanej bezpośredni dostęp do drogi publicznej. W świetle art. 2 pkt 14 upzp „dostępem do drogi publicznej” jest także dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. W rezultacie uchwała w sprawie planu miejscowego może uwzględniać także pośrednią formę dostępu do drogi publicznej.

Mając powyższe na względzie, Sąd oddalił skargę dalej idącą na zasadzie art. 151 ppsa.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 206 w zw. z art. 205 § 2 ppsa, zasądzając na rzecz strony skarżącej tytułem zwrotu kosztów postępowania kwotę 240 zł (wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika) i mając na względzie, że skarga została uwzględniona w części.