



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 marca 2023 r.

Poz. 1588

WYROK NR II SA/WR 305/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 25 października 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia WSA Adam Habuda
Sędzia WSA Władysław Kulon
Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 25 października 2022 r. w Wydziale II
na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Warta Bolesławiecka
z dnia 14 grudnia 2021 r., nr XXXI/318/21
w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy
Warta Bolesławiecka w granicach ewidencyjnych obrębów: Tomaszów Bolesławiecki,
Szczytnica, Wilczy Las - Część II

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie:

- § 11 pkt 8 we fragmencie „wyłącznie przez istniejące zjazdy i skrzyżowania, ustanowione zgodnie z przepisami odrębnymi”;
- § 16 ust. 5 pkt 3 we fragmencie „poprzez istniejące zjazdy”;
- § 17 ust. 5 pkt. 4 i 5 we fragmentach „poprzez istniejące zjazdy”;
- § 17 ust. 5 pkt 6 we fragmencie „poprzez istniejący zjazd”;
- § 19 ust. 5 pkt 2 we fragmencie „poprzez istniejące zjazdy”;
- § 20 ust. 5 pkt. 1, 3, 4, 5, 6 i 8 we fragmentach „poprzez istniejące zjazdy”;
- § 21 ust. 5 pkt. 1, 2 i 3 we fragmentach „poprzez istniejące zjazdy”;
- § 22 ust. 5 pkt 2 we fragmencie „poprzez istniejące zjazdy”;
- § 24 ust. 5 we fragmencie „poprzez istniejące zjazdy”;
- § 36 ust. 5 we fragmencie „poprzez istniejące zjazdy”;
- § 39 ust. 3 pkt 5;
- § 48 ust. 5 pkt 2 we fragmencie „poprzez istniejące zjazdy”;
- § 49 ust. 5 we fragmencie „poprzez istniejące zjazdy”;

II. zasądza od Gminy Warta Bolesławiecka na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Uchwałą z 14 XII 2021 r. Rada Gminy Warta Bolesławiecka przyjęła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Warta Bolesławiecka w granicach ewidencyjnych obrębów: Tomaszów Bolesławiecki, Szczytnica, Wilczy Las - Część II (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2021 r., poz. 6235) – dalej jako „MPZP”.

Wojewoda Dolnośląski skargą nadzorczą z dnia 30 III 2022 r. wniósł o stwierdzenie nieważności MPZP w zakresie:

- 1) § 11 pkt 8 we fragmencie „wyłącznie przez istniejące zjazdy i skrzyżowania, ustanowione zgodnie z przepisami odrębnymi”;
- 2) § 16 ust. 5 pkt 3 we fragmencie „poprzez istniejące zjazdy”;
- 3) § 17 ust. 5 pkt 4 i 5 we fragmentach „poprzez istniejące zjazdy”;
- 4) § 19 ust. 5 pkt 2 we fragmencie „poprzez istniejące zjazdy”;
- 5) § 20 ust. 5 pkt 1, 3, 4, 5, 6 i 8 we fragmentach „poprzez istniejące zjazdy”;
- 6) § 21 ust. 5 pkt 1, 2 i 3 we fragmentach „poprzez istniejące zjazdy”;
- 7) § 22 ust. 5 pkt 2 we fragmencie „poprzez istniejące zjazdy”;
- 8) § 24 ust. 5 we fragmencie „poprzez istniejące zjazdy”;
- 9) § 36 ust. 5 we fragmencie „poprzez istniejące zjazdy”;
- 10) § 48 ust. 5 pkt 2 we fragmencie „poprzez istniejące zjazdy”;
- 11) § 49 ust. 5 we fragmencie „poprzez istniejące zjazdy”;
- 12) § 17 ust. 5 pkt 6 we fragmencie „poprzez istniejący zjazd”;
- 13) § 39 ust. 3 pkt 5.

Nadto w skardze wniesiono o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Jak wynika z uzasadnienia skargi w ocenie wojewody MPZP w zakresie opisanym w pkt 1-12 podjęty został z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503) – dalej jako „upzp” oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 VIII 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem”, w związku z art. 20 ust. 8 i art. 29 ustawy z dnia 21 III 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1376) – dalej „udp”, polegającym na podjęciu uchwały z przekroczeniem zakresu przyznanej kompetencji. MPZP w powołanym zakresie wprowadził regulacje dotyczące problematyki zjazdów z dróg ograniczając możliwość skomunikowania określonych terenów z drogami do zjazdów już „istniejących”. W ocenie wojewody narusza to wyłączne kompetencje zarządcy drogi do udzielania zezwolenia na lokalizację zjazdu. Zarządca drogi mocą art. 29 ust. 1 udp został upoważniony do przeprowadzenia indywidualnej oceny technicznych i infrastrukturalnych możliwości dostępu do drogi publicznej z terenu nieruchomości do niej przyległej z uwzględnieniem obowiązujących zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego. Kompetencja ta została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest wyłączną formą prawną, w której może zostać wskazana lokalizacja zjazdu i wymagania względem niego. Ponadto, uznaniowy charakter zezwolenia na lokalizację zjazdów z dróg publicznych powoduje, że żaden przepis prawa nie może zobowiązywać zarządcy drogi (mieć wiążącej mocy) do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia.

Wojewoda w uzasadnieniu skargi wyjaśnił również, że MPZP w zakresie opisanym w pkt 13 skargi, tj. w zakresie § 39 ust. 3 pkt 5, narusza w sposób istotny art. 13 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 9a ustawy z dnia 13 XII 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1073 ze zm.) – dalej „urod”, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp, polegającym na dopuszczeniu na terenie przeznaczonym pod ogrody działkowe budynków o wysokości przekraczającej ustawowe dopuszczalne parametry. Wojewoda zaznaczył, że mocą § 39 ust. 3 pkt 5 MPZP na terenie przeznaczonym na cele ogrodów działkowych dopuszczono maksymalną wysokość zabudowy do 7 m, podczas gdy w świetle regulacji wynikającej z art. 13 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 9a urod, maksymalna wysokość zabudowy na terenie działki ogrodowej to 5 m.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Warta Bolesławiecka wniosła o jej oddalenie w zakresie kwestionującym § 39 ust. 3 pkt 5 MPZP. Wyjaśniła przy tym, że nie kwestionuje stanowiska skarżącego w zakresie dotyczącym zjazdów, jednak wprowadziła do MPZP ograniczenia dotyczące możliwości powstania nowych zjazdów z drogi krajowej nr 94, terenów KDA i autostrady A-4, bowiem był to warunek uzgodnienia projektu MPZP z Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad (akta planistyczne, k. 297). Co do określonego w § 39 ust. 3 pkt 5 MPZP parametru maksymalnej wysokości zabudowy na terenie przeznaczonym na cele ogrodów działkowych, to – w ocenie rady gminy – stanowisko wojewody nie zasługuje na uwzględnienie. Pomija bowiem ono, że urod określa dopuszczalną wysokość do 5 m dla zabudowy w formie altan i obiektów gospodarczych na terenach działek w rodzinnych ogrodach działkowych. Nie normuje zaś zabudowy terenów ogólnych, które także występują w obszarach rodzinnych ogrodów działkowych i są niejednokrotnie zabudowywane obiektami służącymi prawidłowemu funkcjonowaniu ogrodu jako całości (np. dom działkowca). Kwestionowany skargą przepis z § 39 ust. 3 pkt 5 MPZP powinien być zatem odczytywany jako nie dotyczący altan i budynków gospodarczych na terenie działek w rodzinnych ogrodach działkowych (w tym zakresie obowiązuje bowiem regulacja ustawowa), a tym samym nie ma podstaw do uznania, że narusza on art. 13 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 9a urod.

Wojewoda pismem procesowym z dnia 23 V 2022 r. podtrzymał swoje stanowisko wskazując, że ustalenia planu miejscowego mają powszechne zastosowanie, zaś § 39 ust. 3 pkt 5 MPZP nie ogranicza w jakikolwiek sposób zakresu obiektów budowlanych mogących osiągnąć wysokość 7 m.

Rada Gminy Warta Bolesławiecka, zawiadomiona o wniosku wojewody o rozpoznanie skargi w trybie uproszczonym i pouczona o treści art. 119 ppsa, nie zażądała przeprowadzenia rozprawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Jak wynika z art. 28 ust. 1 upzp, nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodzi w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie.

Tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, a zasady sporządzania planu jako merytoryczną jego zawartość (przyjęte w nim ustalenia). Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (wyrok NSA z 20 X 2011 r., II OSK 1593/11 – CBOSA). Natomiast naruszenie zasad to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (wyrok NSA z 11 IX 2008 r., II OSK 215/08 – CBOSA).

Kontrola zakwestionowanej skargą MPZP w wyżej rozumianym zakresie dała podstawy do stwierdzenia, że jego treść narusza istotnie przepisy prawa materialnego (zasady sporządzania planu miejscowego).

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

Z przepisem powyższym koresponduje § 4 pkt 9 rozporządzenia, zgodnie z którym 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.

Jak trafnie podniesiono w skardze, wykonanie określonego wyżej upoważnienia nie może ingerować w kompetencje organów wydających decyzje administracyjne w oparciu o przesłanki uregulowane w formie

ustawy. W ramach takich kompetencji mieści się m.in. rozstrzygnięcie o lokalizacji zjazdów z dróg publicznych. Rozstrzygnięcie takie wydaje zarządca drogi w formie decyzji administracyjnej, co wynika z art. 29 ust. 1 udp. Co istotne, ustawodawca unormował przesłanki uprawniające do odmowy udzielenia zezwolenia. Jak wynika z art. 29 ust. 4 udp, ze względu na warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 7 VII 1994 r. - Prawo budowlane lub zasady wiedzy technicznej w rozumieniu art. 5 ust. 1 tej ustawy zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę albo wydać zezwolenie na lokalizację zjazdu na czas określony. Wynika z tego, że ustawodawca nie przewidział ustaleń planu miejscowego jako podstawy normatywnej determinującej możliwość ustalenia lokalizacji zjazdu. Decyzję w tej sprawie podejmuje zarządca drogi kierując się wyłącznie warunkami określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 7 VII 1994 r. - Prawo budowlane oraz zasadami wiedzy technicznej w rozumieniu art. 5 ust. 1 tej ustawy. Trafnie podniesiono w skardze, że w orzecznictwie sądowym utrwalone jest już stanowisko, że ustalenia wykluczające możliwość lokalizacji nowych zjazdów naruszają ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie spraw dotyczących zjazdu z dróg publicznych, które winny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami udp. Związanie zarządcy drogi treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 udp i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych (zob. wyrok NSA z dnia 10 V 2017 r., II OSK 1649/16, wyrok NSA z dnia 12 IV 2017 r., sygn. akt II OSK 2097/15 - CBOSA).

Odnośnie do pozostałej części skargi, kwestionującej § 39 ust. 3 pkt 5 MPZP, to również zasługuje ona na uwzględnienie. Jak wynika z § 39 ust. 3 pkt 5 MPZP, na terenach ogrodów działkowych (symbol TB-ZD1) w Tomaszowie Bolesławieckim, ustalono maksymalną wysokość budynków na 7 m. Tymczasem zgodnie z art. 13 ust. 1 urod, na terenie działki nie może znajdować się: 1) altana działkowa niespełniająca wymagań określonych w art. 2 pkt 9a; 2) obiekt gospodarczy o powierzchni zabudowy przekraczającej 35 m² oraz o wysokości przekraczającej 5 m przy dachach stromych i 4 m przy dachach płaskich. Zgodnie zaś z art. 2 pkt 9a urod, ilekroć w ustawie jest mowa o „altanie działkowej” - należy przez to rozumieć wolno stojący budynek rekreacyjno-wypoczynkowy lub inny obiekt budowlany spełniający taką funkcję, położony na terenie działki w rodzinnym ogrodzie działkowym, o powierzchni zabudowy do 35 m² oraz o wysokości do 5 m przy dachach stromych i do 4 m przy dachach płaskich, przy czym do powierzchni zabudowy nie wlicza się tarasu, werandy lub ganku, o ile ich łączna powierzchnia nie przekracza 12 m².

Powołane wyżej przepisy wskazują jednoznacznie, że kwestia dopuszczalnej wysokości zabudowy w postaci altan działkowych i obiektów gospodarczych na terenach działek w rodzinnych ogrodach działkowych została unormowana ustawowo i jest to wysokość o 2 m mniejsza od pułapu określonego w § 39 ust. 3 pkt 5 MPZP. W tym zakresie niewątpliwie rację ma skarżący podnosząc niezgodność normy z § 39 ust. 3 pkt 5 MPZP z dyspozycją art. 13 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 9a urod. Naturalnie rację ma rada gminy stwierdzając, że ustawowa regulacja dotyczy wyłącznie ściśle określonej zabudowy na terenach działek w rodzinnym ogrodzie działkowym. Tym samym w ramach planu miejscowego dopuszczalne było unormowanie maksymalnej wysokości zabudowy niebędącej altaną czy obiektem gospodarczym na terenie działki (np. obiektu w postaci domu działkowca lub też innego obiektu służącego do użytku ogólnego). Rzecz jednak w tym, że sposób sformułowania normy z § 39 ust. 3 pkt 5 MPZP jest ogólny, obejmuje każdą zabudowę i całość terenu rodzinnego ogrodu działkowego (tj. zarówno tereny poszczególnych działek jak i tereny ogólne), co pozostaje w wyraźnej kolizji z regulacją zawartą w urod. Proponowane w odpowiedzi na skargę reguły interpretacyjne mające usunąć tę sprzeczność nie mogą prowadzić do stwierdzenia, że MPZP w kwestionowanym zakresie jest prawidłowy. Stosowanie określonych reguł interpretacyjnych jest rzeczą względną, zależną od interpretatora oraz uwarunkowaną okolicznościami konkretnej sprawy. Tymczasem sądowa ocena ustaleń zawartych w MPZP, formułowana w ramach postępowania ze skargi nadzorczej, ma charakter generalno-abstrakcyjny i przeprowadzana jest w oparciu o kryteria prawidłowej legislacji. Takich kryteriów kwestionowana norma MPZP nie spełnia. Szeroki zakres zastosowania normy § 39 ust. 3 pkt 5

MPZP bez wątplenia koliduje z normą z art. 13 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 9a urod, tym samym naruszając ją w sposób istotny.

Mając powyższe na uwadze Sąd orzekł na zasadzie art. 147 § 1 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 sądowoadministracyjnej. Nadmienić przy tym należy, że parametr maksymalnej wysokości zabudowy ma zasadniczo charakter obligatoryjny, tak więc wadliwość tego parametru podważa zazwyczaj prawidłowość całości ustaleń dotyczących danej jednostki strukturalnej (danego terenu o określonym przeznaczeniu). W konkretnym jednak przypadku przewidziany w MPZP teren ogrodów działkowych (symbol TB-ZD1) może funkcjonować bez wadliwego parametru z § 39 ust. 3 pkt 5 bowiem kwestia maksymalnej wysokości zabudowy ogrodowej unormowana została w przepisach rangi ustawowej, tj. art. 13 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 9a urod. Stąd też nie wystąpiła konieczność stwierdzenia nieważności § 39 MPZP w całości.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 ppsa, uwzględniając poniesione przez stronę skarżącą celowe koszty w łącznej kwocie 480 zł (wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika).

Sąd rozpoznał skargę na posiedzeniu niejawnym, w postępowaniu uproszczonym, na podstawie art. 119 pkt 2 ppsa.