



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 czerwca 2017 r.

Poz. 4154

WYROK NR II OSK 1618/15
NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY W WARSZAWIE

z dnia 28 lutego 2017 r.

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów części wsi Daszowice

Na podstawie

II OSK 1618/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 lutego 2017 roku

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie

Przewodniczący: sędzia NSA Barbara Adamiak

Sędziowie: sędzia NSA Paweł Miładowski (spr.)

sędzia del. WSA Czesława Nowak-Kolczyńska

Protokolant: sekretarz sądowy Agnieszka Chustecka

po rozpoznaniu w dniu 28 lutego 2017 roku

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Wojewody Wielkopolskiego

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu

z dnia 16 kwietnia 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 1227/14

w sprawie ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Mosinie

z dnia 30 czerwca 2014 r. nr LXIV/452/14

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów części wsi Daszewice

1. uchyla pkt 2 zaskarżonego wyroku i stwierdza nieważność § 13 ust. 7 zaskarżonej uchwały,
2. odstępuje od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 16 kwietnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 1227/14, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, rozpoznając skargę Wojewody Wielkopolskiego na uchwałę Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 30 czerwca 2014 r., nr LXIV/452/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów części wsi Daszewice w pkt 1 stwierdził nieważność § 31 ust. 3 pkt 2 zaskarżonej uchwały w zakresie wyrazów "lub lokalizację budynku mieszkalnego jako odrębny budynek"; w pkt 2 w pozostałym zakresie skargę oddalił. W uzasadnieniu wyroku Sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy.

Wojewoda Wielkopolski w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniósł o stwierdzenie nieważności § 13 ust. 7 oraz § 31 ust. 3 pkt 2 uchwały w zakresie wyrazów "lub lokalizację budynku mieszkalnego jako odrębny budynek" oraz zasądzenie kosztów postępowania. Wojewoda zarzucił § 31 ust. 3 pkt 2 uchwały naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.), zwanej dalej "u.p.z.p.", w zw. z § 4 pkt 1 i 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej "rozporządzeniem", przez brak ustalenia maksymalnej wysokości i geometrii dachu odrębnego budynku mieszkalnego w sytuacji dopuszczenia na terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem 1U/MN lokalizacji budynku mieszkalnego jako odrębnego budynku. Natomiast przepisowi § 13 ust. 7 uchwały zarzucił naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 oraz § 8 ust. 1 rozporządzenia przez ustalenie wytycznych dotyczących możliwości realizacji innych dróg wewnętrznych w sytuacji jednoczesnego ustalenia dla tych terenów szczegółowych zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym przewidzianych w planie dróg wewnętrznych.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Mosina wniosła o jej uwzględnienie przez stwierdzenie nieważności § 31 ust. 3 pkt 2 uchwały w zakresie wyrazów "lub lokalizację budynku mieszkalnego jako odrębny budynek" oraz o jej oddalenie w pozostałym zakresie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z dnia 16 kwietnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 1227/14, uwzględnił we wskazanym na wstępie zakresie skargę; zaś w pozostałej części skargę oddalił.

Ponieważ skarga kasacyjna dotyczy tylko zakresu w jakim Sąd I instancji oddalił skargę, celowe jest przywołanie na etapie rozpoznawania skargi kasacyjnej tylko tej części oceny Sądu I instancji, która odnosi się do tej części rozstrzygnięcia, tj. pkt 2 zaskarżonego wyroku. W tym zakresie Sąd I instancji, oddalając w pozostałej części skargę, stwierdził, że zasadniczą kwestię sporną w niniejszej sprawie stanowi okoliczność czy Rada Miejska była uprawniona do zawarcia w treści uchwały zapisu przewidującego możliwość realizacji dróg wewnętrznych innych niż wyznaczone w planie. W § 13 ust. 7 uchwały Rada Miejska przewidziała bowiem, że dla zapewnienia pełnej obsługi komunikacyjnej obszaru zezwala się na realizację innych niż wyznaczone w planie dróg wewnętrznych, w ramach zagospodarowania terenu, na następujących zasadach: 1) minimalna szerokość drogi w liniach rozgraniczających: 8,0 m; 2) minimalna odległość zabudowy od linii rozgraniczającej drogi: 6,0 m; 3) projektowanie ściąg narożnych nie mniejszych niż 5,0 m × 5,0 m; 4) realizowanie dróg w miarę możliwości jako przelotowe; 5) w przypadku projektowania nieprzelotowego zakończenia drogi, ustala się obowiązek realizacji placu do zawracania samochodów o promieniu nie mniejszym niż 9,0 m. W tym zakresie Sąd wyjaśnił, że przepis art. 3 ust. 1 u.p.z.p. przewiduje, że co do zasady kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Gminie przysługuje więc władztwo planistyczne dotyczące kształtowania polityki przestrzennej w zakresie przeznaczania i zasad zagospodarowania terenu. Gmina może samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania danego obszaru podlegającego jej władztwu, pod warunkiem, że działa w granicach i na podstawie prawa. Tym samym gmina posiada samodzielność w kształtowaniu polityki przestrzennej na terenie gminy, jednak samodzielność ta realizowana może być tylko w granicach dozwolonych prawem. Sąd uznał, że kwestionowane przez Wojewodę uregulowanie zawarte w § 13 ust. 7 uchwały mieści się w granicach przyznanego Radzie Miejskiej władztwa planistycznego. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały przewidywał wśród obligatoryjnych

elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W ocenie Sądu, w stanie faktycznym niniejszej sprawy dopuszczalne i uzasadnione było takie określenie zasad budowy systemów komunikacji, aby dopuścić możliwość lokalizacji innych dróg wewnętrznych niż przewidziane w planie. Zauważyć bowiem należy, że w § 11 uchwały przewidziano zasady scalania i podziału nieruchomości, które doznają uszczegółowienia w dalszych regulacjach uchwały odnoszących się konkretnych obszarów objętych planem. Warunki te określone zostały na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. Do kompetencji Rady Miejskiej należało m.in. określenie zasady i warunków podziału i scalania nieruchomości, w tym określenie minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek. Pamiętać jednakże należy, że ustalenie konkretnych parametrów działek powstałych w wyniku podziału nieruchomości oraz przebieg granic tych działek zastrzeżone zostało dla kompetencji organu wykonawczego gminy w decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości. Tym samym na etapie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Rada Miejska nie określa konkretnego kształtu działek, a jedynie zasady przyszłego podziału. W ocenie Sądu, plan miejscowy powinien być skonstruowany tak, ażeby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej nieruchomości objętych planem, w tym również działek nowopowstałych w wyniku podziału tych nieruchomości. Taką też rolę w ocenie Sądu spełnia kwestionowany zapis § 13 ust. 7 uchwały. Jak wyjaśniła Rada Miejska w odpowiedzi na skargę, drogi publiczne i drogi wewnętrzne zostały wyznaczone wszędzie tam gdzie było to możliwe, ażeby umożliwić racjonalny podział działek, jednak zezwolono również na realizację innych dróg wewnętrznych, na określonych w planie zasadach, celem dokonania podziału terenów, dla których nie można było dokonać ustalenia minimalnej szerokości działki. W ocenie Sądu, omawiana regulacja mieści się w zakresie posiadanego przez Radę Miejską władztwa planistycznego.

Reasumując Sąd uznał, że § 13 ust. 7 uchwały, którym dopuszczono realizację innych niż wymienione w planie dróg wewnętrznych, przy jednoczesnym szczegółowym określeniu parametrów tych dróg, nie narusza przepisów prawa i powoduje, że zarzut Wojewody uznać należało za niezasadny. Sąd podzielił pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 marca 2015 r. o sygn. akt II SA/Wr 65/15, zgodnie z którym w regulowaniu w planie dróg wewnętrznych na przyszłość należy obejmować elementy określone w § 4 pkt 9 ww. rozporządzenia, w tym parametry układu komunikacyjnego. Dotyczy to również nowoprojektowanych dróg wewnętrznych. Organ w uchwale będącej przedmiotem zaskarżenia w tamtej sprawie parametrów dróg wewnętrznych nie określił. Zaniechanie to stanowiło, zdaniem WSA we Wrocławiu, naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 ww. rozporządzenia prowadzące do naruszenia zasad sporządzania planu, skutkujące nieważnością opisanego w sentencji fragmentu przepisu. A w niniejszej sprawie taka sytuacja nie ma miejsca.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku opartą na przesłankach z art. 174 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), zwanej dalej "p.p.s.a.", złożył Wojewoda Wielkopolski, wnosząc o uchylenie pkt 2 zaskarżonego wyroku i rozpoznanie skargi przez jej uwzględnienie w tym zakresie oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie prawa materialnego, tj.

- art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia przez brak uznania, że dopuszczenie realizacji "innych niż wyznaczone w planie dróg wewnętrznych", wymaga wyznaczenia linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, w sytuacji gdy tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania powinny zostać wyodrębnione w planie miejscowym jako odrębne tereny – zarówno w części tekstowej planu, jak i na rysunku – za pomocą linii rozgraniczając

- art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia przez uznanie, że dopuszczenie realizacji "innych niż wyznaczone w planie dróg wewnętrznych", jest dozwolone przy określaniu zasad budowy systemów komunikacji, w sytuacji gdy w pozostałych zapisach § 13 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Mosinie ustaliła szczegółowe warunki modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej obszaru objętego planem (w tym dróg wewnętrznych – oznaczonych na rysunku planu symbolem KDW), co znalazło swoje odbicie na rysunku planu;

- § 8 ust. 2 rozporządzenia przez brak uznania, że przedmiotowy plan miejscowy uniemożliwia jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z tekstem § 13 ust. 7 tego planu miejscowego.

Ponadto zarzucono naruszenie prawa procesowego, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.

- art. 151 p.p.s.a. przez jego zastosowanie i nie uwzględnienie skargi w części dotyczącej żądania stwierdzenia nieważności § 13 ust. 7 uchwały, w sytuacji gdy skarga była zasadna, a zaskarżony przepis uchwały naruszał zasady sporządzania planu miejscowego;

art. 147 § 1 p.p.s.a. przez jego niezastosowanie i niestwierdzenie nieważności § 13 ust. 7 uchwały, w sytuacji gdy skarga była zasadna, a zaskarżony przepis uchwały naruszał zasady sporządzania planu miejscowego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Rada Miejska w Mosinie wniosła o jej oddalenie w całości.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga kasacyjna zasługiwała na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej z urzędu biorąc pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. W tej jednak sprawie nie zaistniały okoliczności skutkujące nieważnością postępowania (art. 183 § 2 p.p.s.a.), dlatego Naczelny Sąd Administracyjny dokonał kontroli zaskarżonego wyroku jedynie w zakresie wyznaczonym podstawami skargi kasacyjnej. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny w razie uwzględnienia skarg kasacyjnych, uchylając zaskarżone orzeczenie, rozpoznaje skargę, jeżeli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona. W tym przypadku Sąd orzeka na podstawie art. 188 p.p.s.a.

Naczelny Sąd Administracyjny orzekający w niniejszej sprawie za zasadne uznał zarzuty skargi kasacyjnej naruszenia prawa materialnego i procesowego.

Sąd I instancji prawidłowo wyjaśnił, że w ramach procesu planistycznego uprawnienie Gminy polega na samodzielnym kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej, co jednak musi odbyć się zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Władztwo planistyczne nie jest równoznaczne z nieskrępowaną dowolnością. Jednak Sąd I instancji błędnie odniósł istotę władztwa planistycznego do zasad planowania wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w odniesieniu do systemów komunikacji. Przede wszystkim Sąd błędnie ocenił, że w tym zakresie to ewentualne przyszłe podziały nieruchomości mają wpływ na konkretne zlokalizowanie dróg wewnętrznych. Taki jednak wniosek nie wynika z obowiązujących przepisów prawa, a wręcz odwrotnie, to podziały nieruchomości mają być zgodne z planem miejscowym. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 1 tej ustawy w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości. Natomiast z art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wprost wynika, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. Nie można więc uznać jako przeszkody dla wskazania lokalizacji dróg wewnętrznych tego, że nie doszło jeszcze do podziału nieruchomości objętych postanowieniami planu. Trafnie w tym zakresie w zarzutach skargi kasacyjnej wskazano na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia. Plan miejscowy powinien zawierać linie rozgraniczające terenów o różnym przeznaczeniu, a do takich terenów należy zaliczyć drogi gminne, w tym mające status dróg wewnętrznych. Istota określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej polega m.in. na określeniu układu komunikacyjnego wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych (art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. § 4 pkt 9 ww. rozporządzenia). W tej zaś sprawie bez określenia układu komunikacyjnego w odniesieniu do dróg wewnętrznych określono jedynie wymagane parametry takich dróg. To zaś oznacza, że podstawową kwestię dotyczącą planowania przestrzennego, bo lokalizacji układu komunikacyjnego i to nie wiadomo w jakiej części Rada Miejska w Mosinie pozostawiła do decyzji innego organu tej Gminy, tj. organu wykonawczego – Burmistrza Miasta. W konsekwencji zaskarżona uchwała nie zawiera odpowiednich powiązań pomiędzy jej częściami tekstową, a graficzną, co narusza wymóg z § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia. Taka też dowolność w zakresie zasad kształtowania układu komunikacyjnego nie realizuje podstawowych zasad planowania przestrzennego, tj. zagwarantowania realizacji ładu przestrzennego oraz realizacji konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności. Powoduje bowiem w tym zakresie stan niepożądanego niepewności prawnej co do sposobu przeznaczenia gruntów w planie miejscowym, a więc i ewentualnych skutków finansowych postanowień planu związanych z przeznaczeniem gruntów pod drogi publiczne. Poza tym w tym zakresie należy dostrzec pewną niekonsekwencję lokalnego prawodawcy, który w zaskarżonej uchwale wskazał konkretną lokalizację dróg

wewnętrznych, co już spełnia wymogi prawne; jednak w § 13 ust. 7 zaskarżonej uchwały przewidział możliwość realizacji innych dróg wewnętrznych niż wyznaczonych w planie. Jak już wyżej wskazano uzasadnienia dla takiego rozwiązania planistycznego nie stanowi okoliczność dokonania w przyszłości podziałów nieruchomości. Zgodnie z art. 93 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami "podział nieruchomości nie jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej; za dostęp do drogi publicznej uważa się również wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem na tej drodze odpowiednich służebności dla wydzielonych działek gruntu albo ustanowienie dla tych działek innych służebności drogowych, jeżeli nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej z nieruchomości objętej podziałem. Nie ustanawia się służebności na drodze wewnętrznej w przypadku sprzedaży wydzielonych działek gruntu wraz ze sprzedażą udziału w prawie do działki gruntu stanowiącej drogę wewnętrzną. Przepisu nie stosuje się w odniesieniu do projektowanych do wydzielenia działek gruntu stanowiących części nieruchomości, o których mowa w art. 37 ust. 2 pkt 6". Jak wynika z ww. przepisu w przypadku podziału nieruchomości mogą zaistnieć różne stany prawne związane z zapewnieniem wydzielanym nieruchomościom dostępu do drogi publicznej, a plan miejscowy nie powinien stać na przeszkodzie zapewnieniu wydzielanym zgodnie z ww. przepisem w przyszłości nieruchomościom dostępu do drogi publicznej, co, jak wynika z ww. przepisu, może nastąpić w różny sposób. Dlatego plan miejscowy albo powinien w tym zakresie ustalić konkretną lokalizację dróg i ich parametry, w tym dróg wewnętrznych, albo pozostawić tą problematykę do rozwiązania na etapie stosowania art. 93 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Plan miejscowy musi zawierać rozwiązania konkretne, ponieważ jako prawo miejscowe musi dawać pewność co do zawartych w nim regulacji prawnych. W tych warunkach należy stwierdzić, że § 13 ust. 7 zaskarżonej uchwały został wydany z istotnym naruszeniem zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, a także z naruszeniem właściwości organów w tym zakresie, co powinno skutkować nieważnością zaskarżonej uchwały w części objętej granicami skargi kasacyjnej. Z tego względu, skarga Wojewody w zakresie § 13 ust. 7 zaskarżonej uchwały powinna zostać uwzględniona na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., co oznacza, że Sąd I instancji w pkt II zaskarżonego wyroku, oddalając skargę w tej części, naruszył art. 151 p.p.s.a. Dlatego należało uchylić pkt 2 zaskarżonego wyroku i stwierdzić nieważność § 13 ust. 7 zaskarżonej uchwały.

Zarzuty skargi kasacyjnej zawierają usprawiedliwione podstawy, dlatego na podstawie art. 188 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku. O kosztach orzeczono na podstawie art. 207 § 2 p.p.s.a.

Przewodniczący Sędzia NSA

(-) Barbara Adamiak

Sędzia NSA

(-) Paweł Miładowski

Sędzia del. WSA

(-) Czesława Nowak-Kolczyńska