



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 czerwca 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Marek Leszczyński
Sędziowie	sędzia NSA Grażyna Gryglaszewska (spr.) sędzia WSA Małgorzata Roleder
Protokolant	sekretarz sądowy Katarzyna Derewońko

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 6 czerwca 2019 r.
sprawy ze skargi Wojewody Podlaskiego
na uchwałę Rady Gminy Suwałki
z dnia 21 grudnia 2018 r. nr III/19/18
w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębów
geodezyjnych Osinki i Okuniowiec w gminie Suwałki

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości

Wyrok z dnia 19.06.2019 sygn. akt II SA/Bk 264/19
Postanowienie
Jest prawomocny(e) od dnia 30.06.2019
Podpis sędziego/referendarza sądowego
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku
Staryszy sekretarz sądowy
Marta Marczuk
na oryginalne właściwe podpisy
jest zgodność z oryginałem

Sygn. akt II SA/Bk 264/19

UZASADNIENIE

Wojewoda Podlaski złożył do sądu administracyjnego skargę na uchwałę Rady Gminy Suwałki z dnia 21 grudnia 2018 r. nr III/19/18 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębów geodezyjnego Osinki i Okuniowiec w Gminie Suwałki. Organ nadzoru zarzucił naruszenie:

- art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 1405), przez sformułowanie definicji „zabudowy zagrodowej” w sposób nieuwzględniający istniejącego stanu prawnego i nie mogącej stanowić podstawy do konstruowania ustaleń planistycznych uchwalonego planu;
- art. 6 ust. 2 pkt 1 oraz art. 15 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r., poz. 1945; dalej powoływana jako ustawa), przez wprowadzenie do ustaleń planistycznych wymogów o charakterze nieplanistycznym w postaci katalogu inwestorów uprawnionych do inwestowania na wyznaczonych w planie terenach RM;
- art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, przez brak skonkretyzowanych rozwiązań na rysunku planu w zakresie obsługi komunikacyjnej części obszarów planistycznych RM;
- art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, przez brak skonkretyzowanych rozwiązań na rysunku planu w zakresie infrastruktury technicznej;
- art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy, przez wprowadzenie obowiązku lokalizacji miejsc parkingowych na terenach zabudowy jednorodzinnej i zagrodowej 1MN, 2MN czy 27MR, tj. na obszarach planistycznych, na których to ustalenie planistyczne jest niewykonalne z uwagi na istniejące uwarunkowania (kształt, geometria oraz już istniejące zainwestowanie poszczególnych nieruchomości), a w konsekwencji uniemożliwiające uzyskanie przez właścicieli nieruchomości zlokalizowanych na tych obszarach jakichkolwiek decyzji o pozwoleniu na zmianę istniejącej zabudowy i zagospodarowania, dopuszczalnych wyłącznie po spełnieniu wszystkich ustaleń planu miejscowego;
- art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, przez brak na rysunku i w części tekstowej planu skonkretyzowanych rozwiązań komunikacyjnych w obrębie obszarów planistycznych 1KD i 2KD, tj. terenu objętego postępowaniem administracyjnym o wydanie zgody na realizację inwestycji drogowej w trybie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o

szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1474).

Wskazując na powyższe naruszenia organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności kwestionowanej uchwały i zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych prawem.

W uzasadnieniu skargi podano, że zawarta w § 6 pkt 8 uchwały definicja zabudowy zagrodowej zgodnie z którą: „zabudowa zagrodowa to zespół budynków obejmujący wiejski dom mieszkalny i budynki gospodarstw rolniczych, położonych w obrębie jednego podwórza, realizowany w gospodarstwie rolnym o areale nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych”, nie uwzględnia istniejącego stanu prawnego i w związku z tym nie może stanowić podstawy do konstruowania ustaleń planistycznych uchwalonego planu. Zarzucono, że w definicji całkowicie pominięto uwarunkowania o charakterze planistycznym, wynikające z art. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, które stanowią, że immanentną cechą zabudowy zagrodowej, wyróżniającej ją z innych typów zabudowy realizowanej na terenach wiejskich jest rolny charakter gruntów, na których jest zlokalizowana. Nadto zarzucono, że w definicji użyto prawnie niedookreślonego pojęcia „wiejski dom mieszkalny”, które w potocznym rozumieniu tego słowa oznacza również budynek mieszkalny jednorodzinny jak również sezonowy budynek rekreacyjno-wypoczynkowy - obydwa rodzaje budynków lokalizowane na gruntach budowlanych (nierolniczych), a tym samym tworzące zabudowę o innym statusie prawnym niż wymieniona w pkt „A”. W definicji przyjęto, jako warunek dopuszczalności takiej zabudowy, jej realizację w gospodarstwie rolnym o areale nie mniejszym, niż 1 ha użytków rolnych. Tymczasem zgodnie z art 2 pkt 2 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przez pojęcie „gospodarstwo rolne” należy rozumieć gospodarstwo rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego, w którym powierzchnia nieruchomości rolnej jest nie mniejsza niż 1 ha - co oznacza, że przy areale mniejszym niż 1 ha nie istnieje gospodarstwo rolne. Nadto sformułowanie „w obrębie jednego podwórza” nie jest kryterium, które definiuje rodzaj zabudowy może być jedynie traktowane jako planistyczny wymóg sposobu kształtowania tego rodzaju zabudowy. Marginalnie dodano, że jest to wymóg o historycznej proveniencji - typowy dla zabudowy zagrodowej XIX i pierwszej połowy XX wieku - współcześnie powszechnie dąży się do separowania w zabudowie zagrodowej strefy mieszkalnej od strefy produkcyjnej

(budynków inwentarskich). Ponadto zarzucono, że definicja zabudowy zagrodowej, odwzorowana następnie w § 7 pkt 4 uchwały, tworzy możliwość wyznaczania takiej zabudowy w oparciu o kryterium pozaplanistyczne, tj. dopuszczalność inwestowania na danym terenie uzależniona została od legitymowania się przez przyszłego inwestora posiadaniem gruntów rolnych o określonym areale. W kontekście powyższego organ nadzoru stwierdził, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa w sposób jednoznacznie rozstrzygający przeznaczenie oraz warunki zabudowy i zagospodarowania terenów - w najmniejszym stopniu nie określa katalogu przyszłych inwestorów.

Nadto zarzucono, że na rysunku planu miejscowego brak jest skonkretyzowanych rozwiązań w zakresie infrastruktury technicznej - dyspozycje planistyczne w tym zakresie, sformułowane jedynie w części tekstowej (§ 15 uchwały), zdaniem organu nadzoru, nie wypełniają wymogu określonego w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy. Podniesiono, że na podstawie jedynie tekstu planu miejscowego nie jest możliwe określenie, gdzie zlokalizowane są istniejące elementy infrastruktury technicznej a gdzie natomiast projektowane są elementy tej infrastruktury. Podniesiono, że w przypadku braku istniejących sieci infrastruktury technicznej: wodociągowej, oraz kanalizacyjnej w przyjętych rozwiązaniach planistycznych (§ 15 ust. 9 uchwały) dopuszcza się stosowanie ich lokalnych odpowiedników (zamienników) - w części rysunkowej uchwalonego planu. Nie wskazano jednak, gdzie są zlokalizowane istniejące sieci a gdzie projektowane, co uniemożliwia rozstrzygnięcie na etapie pozwolenia na budowę, dla jakich terenów powyższe zasady mają zastosowanie a na których lokalne zamienniki infrastruktury technicznej (szamba i studnie) są niedopuszczalne. Organ nadzoru wywiódł, że jeśli dany obszar wymagać będzie zastosowania rozwiązań lokalnych w zakresie infrastruktury niezbędnej do funkcjonowania planowanych na tym obszarze inwestycji, to zgodnie z przepisami odrębnymi (przepisy budowlane) każdy z tych obiektów (studnia, szambo) wymagać będzie zapewnienia na działce odpowiednich odległości wzajemnie względem siebie oraz innych obiektów a także w stosunku do granic nieruchomości. Brak wskazania na rysunku planu miejscowego, które tereny wymagają w tej chwili lokalnych zamienników infrastruktury technicznej oznacza, że na etapie sporządzania planu miejscowego ta kwestia nie była rozpatrywana a tym samym niemożliwe jest stwierdzenie zgodności z prawem uchwalonego planu

miejscowego. Ponadto zarzucono, że brak takich skonkretyzowanych rozstrzygnięć w odniesieniu do elementów projektowanych uniemożliwia wypełnienie wymogu, spoczywającego na radzie gminy, określonego w art. 20 ust. 1 ustawy, dotyczącego rozstrzygnięcia o 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. Wobec braku skonkretyzowania w uchwalonym planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, w sposób oczywisty nie było też możliwe odniesienie się do kwestii określenia zasad ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych, co stanowi naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy.

Nadto zarzucono, że na rysunku planu miejscowego brak jest skonkretyzowanych rozwiązań w zakresie obsługi komunikacyjnej części obszarów planistycznych MR. W ocenie organu nadzoru na podstawie jedynie tekstu planu miejscowego nie jest możliwe określenie, w jaki sposób dyspozycje planistyczne w tym zakresie, sformułowane jedynie w części tekstowej (§ 26 ust. 6 pkt 1 uchwały) realizują wymogi określone w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy. Ponadto w sytuacji, kiedy widoczne na podkładzie mapowym podziały geodezyjne ilustrujące ewentualny przebieg istniejących dróg dojazdowych do zabudowy RM nie zostały podniesione do rangi ustaleń planistycznych w rozumieniu § 8 uchwały, treść mapy, na której sporządzany jest rysunek planu miejscowego nie może być w żadnym zakresie traktowana jako warstwa planistyczna (ustalenia) planu miejscowego - nie istnieją w tym zakresie żadne regulacje prawne dopuszczające taką możliwość.

Zdaniem organu nadzoru wprowadzone wskaźniki parkingowe: dla zabudowy zagrodowej RM w § 26 ust. 6 pkt 2 uchwały oraz dla zabudowy MN w § 27 ust. 6 pkt 2 lit. a uchwały stanowią istotną ingerencję w sposób wykonywania prawa własności nieruchomości przez ich właścicieli. Wskazano, że w obowiązującym stanie prawnym jedynym przepisem, w którym znajduje się odniesienie do kwestii lokalizowania miejsc parkingowych w zabudowie są postanowienia rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie - przepisy te regulują jednak jedynie zasady realizacji ustaleń planów miejscowych w zakresie lokalizowania miejsc parkingowych, nie określają natomiast katalogu funkcji terenu, dla których takie miejsca są obligatoryjne. Podniesiono przy tym, że nie jest intencją organu nadzoru

kwestionowanie lokalizacji miejsc parkingowych na terenach zabudowy jednorodzinnej i zagrodowej a jedynie wprowadzanie do ustaleń planu miejscowego obowiązku takiej lokalizacji. Wymienione rodzaje zabudowy, w sytuacji, kiedy plan miejscowy nie dopuszcza funkcji dodatkowych w postaci np. usług nie wymagają uregulowania kwestii parkingowych w formie planistycznego przymusu - kwestie te powinny pozostać wyłącznie w gestii właścicieli działek budowlanych, na których wyznaczono funkcje mieszkaniową jednorodziną i zagrodową. Podejście takie ma także swoje merytoryczne uzasadnienie w istniejących uwarunkowaniach tych terenów - w sytuacji, kiedy działki są już zainwestowane a ich zagospodarowanie definitywnie przesądzone, próby planistycznego wymuszenia realizacji miejsc parkingowych będą bezskuteczne z uwagi na ich niewykonalność. Ponadto taka niewykonalność ustaleń planu miejscowego będzie miała miejsce również w sytuacji kiedy istniejąca geometria (wielkość) działek przeznaczonych pod zabudowę jednorodziną i zagrodową uniemożliwia realizację wyodrębnionych miejsc postojowych - z taką sytuacją mamy do czynienia m.in. na obszarach planistycznych 1MN, 2MN czy 27MR. Planistyczny wymóg zapewnienia miejsc postojowych na terenach istniejącej i projektowanej zabudowy jednorodzinnej i zagrodowej stanowić będzie jedno z podstawowych kryteriów dopuszczalności pozwoleń na budowę tych rodzajów zabudowy - w sytuacji kiedy brak w planie miejscowym jednoznacznego przesądzenia możliwości realizacji miejsc postojowych (vide obszary planistyczne 1MN, 2MN czy 27MR) stawia to pod znakiem zapytania wykonalność ustaleń planu miejscowego w kwestii realizacji projektowanej zabudowy. Z powyższych względów, zdaniem organu nadzoru, plan miejscowy w części obejmującej obszary planistyczne 1MN, 2MN, 27MR jest niewykonalny - nie jest bowiem możliwe uzyskanie na tych terenach pozwoleń na budowę dla poszczególnych nieruchomości, co stanowi naruszenie art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy.

W § 18 uchwały oraz na rysunku planu miejscowego wyznaczono obszar, który został opisany jako teren 1KD i 2KD - teren objęty lokalizacją inwestycji drogowej w trybie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych - od projektowanej obwodnicy wyznaczono w planie nieprzekraczalną linię zabudowy. Lokalizacja powyższej inwestycji nie została ostatecznie formalnie przesądzona, albowiem została w niej wydana dotychczas jedynie decyzja o środowiskowych

uwarunkowaniach realizacji inwestycji. Zdaniem organu nadzoru nie jest uprawnione formułowanie ustaleń planu miejscowego bezpośrednio odwołujących się do projektowanej inwestycji drogowej, w sensie prawnym jeszcze nie istniejącej, takich jak linia zabudowy od obwodnicy wyznaczona na rysunku planu miejscowego przy jednoczesnym pominięciu w ustaleniach planu skonkretyzowanych rozwiązań wymaganych zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 (rozmieszczenie w pasie drogowym jezdni, ścieżek rowerowych itp.). Wskazano, że z art. 1 li ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (zrid) wynika całkowita rozłączność i niezależność procedury planistycznej i procedury lokalizacyjnej zrid i jednocześnie nadrzędność procedury lokalizacyjnej zrid nad procedurą planistyczną planu miejscowego, co oznacza, że ustalenia planistyczne dla terenów w pasie drogowym wyznaczonym w trybie zrid (lokalizacja szlaków turystycznych w formie szlaków samochodowych, ścieżek rowerowych i pieszych - § 20 ust. 1 uchwały) będą niewykonalne w takim zakresie, w jakim będą ze zrid-em sprzeczne. Wskazana wyżej wzajemna sprzeczność ustaleń planistycznych obarczona jest dodatkową wadą prawną wynikającą z błędnego przyjęcia, że wszczęcie procedury lokalizacyjnej projektowanej obwodnicy stanowi jej prawne usankcjonowanie w trybie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych - w rzeczywistości w sprawie lokalizacji inwestycji drogowej nie została dotychczas wydana decyzja zrid. W związku z tym dla uniknięcia kolizji ustaleń planu miejscowego z przyszłymi rozstrzygnięciami decyzji zrid rozwiązania merytoryczne tej inwestycji, ujęte we wniosku o wydanie zrid (projektowany układ drogowy oraz infrastruktura towarzysząca), powinny być w całości przeniesione do planu miejscowego i traktowane jako rozwiązania planistyczne a nie specustawowe - ponadto tylko na tej zasadzie możliwe jest poprawne wyznaczenie nieprzekraczalnej linii zabudowy dla terenów przyległych do projektowanej obwodnicy oraz wymagane rozwiązanie ich obsługi komunikacyjnej (m.in. drogi serwisowe).

Rada Gminy Suwałki w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie ewentualnie, w przypadku ustalenia podstaw do stwierdzenia nieważności części planu, wniosła o uwzględnienie skargi w części przez stwierdzenie nieważności zaskarżonego planu w zakresie obejmującym:

- stwierdzenie nieważności § 6 ust. 1 pkt 8 we fragmencie dotyczącym zwrotu „użytków rolnych” lub § 6 ust. 1 pkt 8 w całości;
 - stwierdzenie nieważności ustaleń co do terenów oznaczonych symbolami 1MN i 2MN w § 27 ust. 1 we fragmencie dotyczącym „1MN (o powierzchni około 2,88 ha), 2MN (o powierzchni około 0,43 ha),” oraz terenów oznaczonych symbolem 27RM w § 26 ust. 1 we fragmencie dotyczącym zwrotu „27RM (o powierzchni około 0,64 ha),”;
 - stwierdzenie nieważności § 22 we fragmencie dotyczącym ustaleń co do terenów oznaczonych symbolami 1KD, 2KD;
 - załącznika nr 1 do planu: tereny wydzielone na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczone numerami porządkowymi i symbolami literowymi 1MN, 2MN, 27RM, 1KD, 2KD;
- oraz oddalenie skargi w pozostałym zakresie a także zasądzenie od skarżącego na rzecz organu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi odnosząc się do poszczególnych zarzutów uznano je za bezzasadne. I tak za bezzasadny uznano zarzut dotyczący istotnego naruszenia art. 2 pkt 2 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przez sformułowanie definicji „zabudowy zagrodowej” w sposób nieuwzględniający istniejącego stanu prawnego i niemogącej stanowić podstawy do konstruowania ustaleń planistycznych przedmiotowego planu. Zdaniem organu zarzut ten został oparty na dowolnych ustaleniach co do treści § 6 pkt 8 planu oraz dowolnej i błędnej wykładni art. 2 pkt 2 ustawy, ograniczającej się jedynie do ustalenia znaczenia poszczególnych pojęć tej definicji bez uwzględnienia całego kontekstu tej regulacji. Podniesiono, że zarzut całkowitego pominięcia w definicji „zabudowy zagrodowej” uwarunkowań o charakterze planistycznym wynikających z art. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych jest bezzasadny, gdyż rolny charakter gruntów jest aż nadto widoczny w definicji zabudowy zagrodowej zawartej w § 6 pkt 8 planu. Definicja ta jednoznacznie przewiduje, że zabudowa zagrodowa to zespół budynków obejmujący wiejski dom mieszkalny i budynki gospodarstw rolniczych, położone w obrębie jednego podwórza, realizowany w gospodarstwie rolnym o areale nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych. Organ stwierdził, że dokonano dowolnej interpretacji pojęcia „wiejski dom mieszkalny” opartej rzekomo na potocznym rozumieniu tego słowa i stwierdzono, że pojęcie to oznacza również budynek mieszkalny jednorodzinny jak

również sezonowy budynek rekreacyjno – wypoczynkowy. Określenie w definicji zabudowy zagrodowej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha użytków rolnych, stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy, uwzględnia powiązanie funkcjonalne przedmiotowej zabudowy z faktycznie prowadzonym gospodarstwem rolnym prowadzonym głównie na gruntach rolnych. Zastosowanie tego warunku uwzględnia obowiązujące regulacje ustawowe w tym definicję gospodarstwa rolnego zawartą w art. 2 ust. 1 w zw. z art. 1 ustawy o podatku rolnym. Z kolei usytuowanie wiejskiego domu mieszkalnego i budynków gospodarstw rolniczych w obrębie jednego podwórza uwzględnia wykładnię zabudowy zagrodowej prezentową w orzecznictwie.

Bezzasadny w ocenie organu jest także zarzut naruszenia art. 6 ust. 2 pkt 1 oraz art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, przez wprowadzenie do ustaleń planistycznych wymogów o charakterze nieplanistycznym w postaci katalogu inwestorów uprawnionych do inwestowania na wyznaczonych w planie terenach RM. Zdaniem organu definicja zabudowy zagrodowej zawarta w § 6 pkt 8 w zw. z § 7 ust. 1 pkt 4 planu nie określa żadnego katalogu inwestorów uprawnionych do inwestowania na tym terenie. Uzależnienie dopuszczalności inwestowania od posiadania gruntów rolnych o określonym areale uwzględnia wykładnię pojęcia gospodarstwa rolnego prezentowaną w orzecznictwie.

Zdaniem organu bezzasadny jest także zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, przez brak skonkretyzowania rozwiązań na rysunku planu w zakresie obsługi komunikacyjnej części obszarów planistycznych RM. Podniesiono, że na rysunku planu, liniami rozgraniczającymi, wyodrębniono tereny zabudowy zagrodowej, które albo przylegają do istniejących ciągów komunikacyjnych w postaci dróg publicznych i wewnętrznych albo stanowią zabudowę zagrodową rozproszoną wśród gruntów rolnych. W ocenie organu brak jest podstaw do wydzielania w planie na terenach rolniczych terenów komunikacji wewnętrznej łączącej zabudowę zagrodową z systemem komunikacji wewnętrznej lub publicznej.

Nieuzasadniony jest także, zdaniem organu, zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, przez brak skonkretyzowania rozwiązań na rysunku planu w zakresie infrastruktury technicznej. Podniesiono, że zarzut ten pomija regulację zawartą w § 4 pkt 9 i § 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164, poz. 1587 ze zm.; dalej powoływane jako

rozporządzenie). Wskazano, że plan składa się z części tekstowej i graficznej w postaci mapy i że obie części planu dopełniają się wzajemnie. Przy czym zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia obligatoryjne ustalenia planistyczne zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej dotyczą zapisywania ustaleń planistycznych do projektu tekstu planu. Przepis § 7 rozporządzenia z kolei wymaga określonych ustaleń planistycznych w projekcie rysunku planu, wśród których nie wymienia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Podniesiono, że cały rozdział 8 planu (§ 15) określa zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, zawierając w planie obligatoryjne ustalenia planistyczne zarówno w części tekstowej jak i graficznej. Podkreślono przy tym, że zasady lokalizacji infrastruktury technicznej a lokalizacja tej infrastruktury to dwa różne pojęcia. Pierwsze oznacza opis uwarunkowań jakie ma spełniać położenie określonego przedmiotu względem innych obiektów, zaś lokalizacja to konkretne umiejscowienie przedmiotu w terenie. Skoro organ planistyczny nie jest władny do precyzyjnego wskazania rodzaju inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej, to również precyzyjna jej lokalizacja nie jest możliwa. Zdaniem organu ustalenia dotyczące infrastruktury technicznej nie powinny wskazywać precyzyjnie, jakiego rodzaju inwestycje mogą być lokowane na poszczególnych terenach, gdyż tego rodzaju postanowienie planu w sposób nie budzący wątpliwości przekracza granice przysługującego gminie władztwa planistycznego. Na etapie sporządzania planu nie jest możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie lokalizacji projektowanej infrastruktury technicznej, gdyż ogólne zasady jej lokalizacji umożliwiają jej realizację w zależności od przyszłych warunków technicznych i technologicznych oraz form własnościowych terenów, na których miałyby być w przyszłości realizowane. Za bezzasadny uznano przy tym zarzut naruszenia art. 20 ust. 1 ustawy i wskazano, że plan jednoznacznie przewiduje, że przedmiotowe inwestycje będą realizowane zgodnie z wieloletnim planem inwestycyjnym, zaś ich finansowanie będzie oparte o budżet lub środki zewnętrzne.

Bezzasadny, zdaniem organu, jest także zarzut naruszenia art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy, przez wprowadzenie obowiązku lokalizacji miejsc parkingowych. Podniesiono, że określenie w planie wskaźników parkingowych dla terenów

zabudowy jednorodzinnej i zagrodowej 1MN, 2MN, 27 MN stanowi zrealizowanie wymogów zawartych w § 4 pkt 9 rozporządzenia oraz art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Odnosnie zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, przez brak na rysunku i w części tekstowej planu skonkretyzowanych rozwiązań komunikacyjnych w obrębie obszarów planistycznych 1KD i 2KD, tj. terenu objętego postępowaniem o wydanie zgody na realizację inwestycji drogowej podano, że projekt planu w tym zakresie został sporządzony w oparciu o stanowisko wyrażone przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad (pismo z dnia 28 listopada 2016 r.). Wskazano, że w projekcie uwzględniono rezerwę terenu pod przyszły pas drogowy drogi ekspresowej S61 i zakaz zabudowy przy drodze ekspresowej w odległości mniejszej niż 40 m od zewnętrznej krawędzi jezdni (w tym jezdni dodatkowej). Postanowieniem z dnia 8 października 2018 r. GDDKiA uzgodniła przedłożony projekt bez uwag. Skoro główny inwestor uzgodnił bez uwag projekt planu w zakresie swej inwestycji, tj. fragmentu drogi ekspresowej S61 to nie można na tym etapie zarzucać naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz sprzeczności ustaleń planistycznych z ewentualną decyzją zrid.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku zważył co następuje.

Zarzuty skargi są częściowo uzasadnione.

Przedmiotem skargi jest uchwała nr III/19/19 Rady Gminy Suwałki z dnia 21.12.2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszarów geodezyjnych Osinki i Okuniewiec w Gminie Suwałki. Skarga została wniesiona przez Wojewodę Podlaskiego w oparciu o treść art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm., zwana dalej: u.s.g.).

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i istotne naruszenie trybu jego sporządzenia – powodują nieważność uchwały w całości lub w części.

Podkreślenia wymaga, że w art. 28 ust. 1 ustawy mowa jest o istotnym naruszeniu trybu postępowania, przez które należy rozumieć takie naruszenie trybu, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne

są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Istotne naruszenie trybu postępowania ma miejsce również wtedy, gdy organy planistyczne naruszają formalne prawa określonych w ustawie podmiotów, nawet jeśli merytoryczna treść ustaleń planu jest zdeterminowana innymi okolicznościami, np. uregulowaniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Jeśli zaś chodzi o zasady sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy, to są to wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy, a więc dotyczą one problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzeniem planu. Zaliczyć do nich należy zawartość aktu planistycznego (część tekstową i graficzną, prognozę oddziaływania na środowisko – art. 15 ust. 1 ustawy, art. 17 pkt 4 ustawy, art. 20 ust. 1 ustawy), przedmiot (art. 15 ust. 2 i 3 ustawy) i standardy dokumentacji planistycznej w postaci materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosownych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych (przepisy 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)). Nie każde jednak naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego 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 sporządzania planu miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 26 września 2017 r., sygn. akt II OSK 2003/17).

W sprawie niniejszej Sąd nie stwierdził naruszenia trybu sporządzania zaskarżonego planu. Brak jest w tej mierze również stosownego zarzutu ze trony Wojewody.

Jeśli zaś chodzi o zarzuty dotyczące istotnego naruszenia zasad sporządzenia zaskarżonego planu, to w ocenie Sądu, są one zasadne w następującym zakresie:

Definicja sprecyzowana w § 6 ust. 1 pkt 8 uchwały dotycząca „zabudowy zagrodowej” nie jest trafna i obiektywnie zawężona, przez co może ograniczać krąg inwestorów ubiegających się o pozwolenie na budowę obiektów inwentarskich. Faktem jest, że pojęcie „zabudowy zagrodowej” czyli siedliska nie zostało

zdefiniowane w ustawie planistycznej. Nie mniej jednak, skorzystanie przez uchwałodawcę z definicji słownikowej jest mało przejrzyste i nie dostosowane do celów planistycznych. Oczywistym jest, że w skład zabudowy zagrodowej wchodzi zespół budynków, obejmujący dom mieszkalny i budynki rolnicze. Ta część definicji z § 6 ust. 1 pkt 8 nie budzi zastrzeżeń. Natomiast powstaje pytanie: dlaczego budynek mieszkalny posiada określenie „wiejski”, skoro nie można wykluczyć siedliska położonego w granicach miasta ani też wskazać parametrów różniących dom mieszkalny położony na terenie wsi od domu położonego na terenie miasta. Definicja mówi o skupieniu zabudowań „w obrębie jednego podwórza”, nie bacząc na to, że w nowoczesnym gospodarstwie rolnym funkcjonują też urządzenia związane z produkcją rolno – hodowlaną, a zabudowa zagrodowa niejednokrotnie jest rozproszona. Powstają kurniki, obory, chlewnie w miejscach oddalonych od przysłowiowego „podwórza”. W rozumieniu art. 55³ Kodeksu cywilnego, zabudowa zagrodowa jest tylko elementem gospodarstwa rolnego. Skoro za gospodarstwo rolne ustawodawca uznaje obszar nie mniejszy niż 1 ha, to nie jest zrozumiałym odnośnienie areалу gospodarstwa rolnego, w definicji, do pojęcia „zabudowy zagrodowej”. Rację ma Wojewoda twierdząc, że definicja „zabudowy zagrodowej” jest niejasna i zawężona, nie zawierająca nowoczesnego podejścia do obecnych uwarunkowań gospodarstw rolnych.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Suwałki poświęciła znaczną jej część na wyjaśnienie pojęcia „zabudowy zagrodowej”, przywołując orzecznictwo sądowe zaczerpnięte ze spraw o różnym charakterze. Przy tym Rada przyznała, że ustawowe pojęcie gospodarstwa rolnego zawiera element powierzchni „nie mniejszej niż 1 ha”, że zabudowa zagrodowa może być rozproszona, że w skład siedliska mogą wchodzić nie tylko zabudowania, ale też różnego rodzaju urządzenia związane funkcjonalnie z produkcją rolną.

Zatem, dla Sądu nie jest zrozumiała polemika wytoczona przez Radę wobec zarzutu nietrafnej definicji „zabudowy zagrodowej”. Przy braku ustawowej, uniwersalnej definicji „zabudowy zagrodowej” organ planistyczny powinien kierować się (przy jej formułowaniu) celem planistycznym. Mianowicie: pojęcie powinno być jasne, zrozumiałe, niepowodujące trudności interpretacyjnych dla przyszłych inwestorów i organów wydających pozwolenia na budowę. Tych cech nie spełnia § 6 ust. 1 pkt 8 uchwały i podlegający pod tę definicję § 7 ust. 1 pkt 4.

Drugim istotnym naruszeniem zasad sporządzenia planu jest brak na rysunku planu zaznaczonych rozwiązań w zakresie infrastruktury technicznej, która została wymieniona w części tekstowej w § 15 uchwały, co narusza przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy planistycznej.

Z poszczególnych punktów § 15 części tekstowej planu wynika, że przewidziano budowę sieci: wodociągowej, kanalizacyjnej (w tym odprowadzającą wody opadowo-roztopowe), energetycznej, gazowej. Na rysunku planu nie zaznaczono jednakże, planowanego przebiegu żadnej z tych sieci. Samo określenie, w tekście planu, dopuszczalności budowy poszczególnych sieci infrastruktury technicznej bez wyznaczenia jej lokalizacji na załączniku graficznym planu, powoduje dowolność w zagospodarowaniu terenu przez przyszłych inwestorów. Tym samym gmina pozbywa się własnych kompetencji ustawowych, wynikających z jej władztwa planistycznego (art. 3 ust. 1 ustawy). W przyszłości doprowadzi to do chaosu i zaburzenia ładu przestrzennego. Również na rysunku planu powinien być zaznaczony przebieg już istniejących sieci infrastruktury technicznej (w tym linii energetycznych). Brak powyższego, w kontrolowanym załączniku graficznym planu, jest naruszeniem istotnym art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego: rozporządzeniem.

Art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy stanowi o obowiązkowym określeniu zasad m.in. budowy infrastruktury technicznej. Pojęcie „zasad” nie ogranicza się jedynie „do dopuszczenia” budowy na danym terenie określonych sieci ale również polega na określeniu ich przebiegu i wskazaniu koniecznych parametrów w celu zabezpieczenia przed dowolnością zagospodarowania terenu przez przyszłych inwestorów.

Z powyższym brakiem wiąże się (jak słusznie zauważa skarżący) brak wskazania na rysunku planu – opisanego w § 15 ust. 9 uchwały – terenów wymagających lokalnych zamienników infrastruktury technicznej.

W tym miejscu należy zauważyć, że Rada niesłusznie wywodzi (w odpowiedzi na skargę str. 15), że nie jest władna wskazać lokalizacji infrastruktury technicznej, powołując m.in. wyrok WSA w Białymstoku o sygnaturze II SA/Bk 769/17. W powołanym wyroku istniała inna sytuacja faktyczna, a mianowicie na rysunku planu

były zaznaczone sieci w liniach drogowych, a nie zaznaczono tylko małych odcinków doprowadzających infrastrukturę do drogi od inwestycji umiejscowionych poza pasem drogowym. W niniejszym przypadku, na rysunku planu nie zaznaczono żadnych planowanych jak też istniejących sieci infrastruktury technicznej.

Słuszny a nie dowolny jest zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy poprzez brak na rysunku planu oraz w jego części tekstowej rozwiązań komunikacyjnych dla obszarów planistycznych 1 KD i 2 KD tj. terenu objętego obecnie trwającym postępowaniem administracyjnym, zmierzającym do uzyskania decyzji na budowę dróg. Obszar dla przyszłych dróg 1 KD i 2 KD został zaznaczony na rysunku planu w postaci białej plany jako rezerwa przebiegu przyszłych dróg i ich przyległości. Wprowadzono linie ograniczonej zabudowy licząc odległości od wirtualnej (na datę uchwalenia planu) jezdni. W ocenie Sądu, jest to niedopuszczalne, przeczy zasadom planistycznym, ponieważ nie jest znany przebieg dróg 1 KD i 2 KD. Z tym łączy się przebieg drogi 3 KD, co do której plan nie przewiduje ciągłości. Stanowi to istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy.

Należy zauważyć, że sieci infrastruktury technicznej oraz drogi publiczne są inwestycjami celu publicznego. Stąd ich ujęcie w planie jest obowiązkowe bez względu na to, kiedy zostaną zrealizowane.

Art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy stanowi, że w planie miejscowym, w zależności od potrzeb, określa się granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości. Sąd zauważa, że uchwałodawca nie dostrzegł takiej potrzeby, przeznaczając np. tereny o symbolu 1 MN, 2 MN pod zabudowę mieszkaniową w sytuacji, gdy znajdujące się tam podłużne, wąskie działki będą sprawiały trudności ich właścicielom w planowanym zainwestowaniu.

Sąd nie twierdzi, że jest to istotne naruszenie zasad sporządzania planu, jak też nie można uznać za istotne naruszenie wyznaczenia minimalnej ilości miejsc parkingowych na terenach o symbolu 1MN, 2 MN, 27 MR. W tym względzie należy przyznać rację uchwałodawcy, że z ustawy planistycznej nie wynika obowiązek wyznaczania działek budowlanych o odpowiednich gabarytach, natomiast z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika obowiązek określenia minimalnej liczby miejsc parkingowych bez względu na status zabudowy.

Natomiast godzi się zauważyć, że racjonalny uchwałodawca i gospodarz terenu, powinien mieć na względzie interesy mieszkańców gminy i przewidywać

ewentualne trudności w realizacji planu miejscowego nawet wówczas, gdyż nie można mu zarzucić niezgodności z prawem.

Sąd nie podziela drugiego zarzutu skargi (oprócz kwestionowania przez skarżącego miejsc parkingowych) jakim jest brak skonkretyzowanych rozwiązań komunikacyjnych części obszarów planistycznych RM. Są to bowiem (jak słusznie twierdzi Rada) tereny rolnicze o rozproszonej zabudowie zagrodowej. Obsługa komunikacyjna odbywa się po terenach rolnych, w zależności od potrzeb poszczególnych gospodarstw. Nie jest uzasadnionym wyznaczanie dróg dojazdowych w zakresie terenów rolniczych, co wynika z regulacji § 25 ust. 4 pkt 1 planu i pozostaje w korelacji z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 03.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (DZ. U. z 2017 r., nr 1161 t.j.).

Reasumując, stwierdzić należy, że doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy w zakresie opisanym powyżej. Sąd nie miał możliwości stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w części, ponieważ charakter naruszeń obejmuje całość terenu planistycznego.

Mając powyższe na uwadze, na mocy art. 147 § 1 ustawy z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302) orzeczono jak w sentencji. -



