

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Bydgoszczy
85-035 Bydgoszcz, ul. Jana Kazimierza 5
WYDZIAŁ II
tel. 52 37 62 421
tel. 52 37 62 406

Dnia **26 kwietnia 2017 r.**
Sygn. akt II SA/Bd 1470/16

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu



Wójt Gminy Sośno
ul. Nowa 1
89-412 Sośno

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 10 kwietnia 2017 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza – jako reprezentantowi organu administracji – odpis wyroku z dnia 22 marca 2017 r. wraz z uzasadnieniem.

starszy sekretarz sądu
[Signature]
Ewelina Branci

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej SA (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r. poz. 718). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r. poz. 718).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.

3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r. poz. 718)¹.
4. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 3 są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl>.
5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest Sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r. poz. 718).

¹ „Art. 177. § 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wnieśli środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.”



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 marca 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Grzegorz Saniewski
Sędziowie	sędzia WSA Elżbieta Piechowiak sędzia WSA Joanna Brzezińska (spr.)
Protokolant	starszy sekretarz sądowy Katarzyna Kloska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 marca 2017 r.
sprawy ze skargi Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
na uchwałę Rady Gminy Sośno
z dnia 21 czerwca 2016 r. nr XVIII/113/16
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

- 1. stwierdza nieważność § 17 ustęp 5 punkt 2 zaskarżonej uchwały,**
- 2. w pozostałej części skargę oddala.**



Na oryginalne właściwe podpisy
za [signature] odpisu z oryginału
starszy sekretarz sądowy Elżbieta Brandt



UZASADNIENIE

Pismem z dnia 28 października 2016 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargę na uchwałę Nr XVIII/113/16 Rady Gminy Sośno z dnia 21 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Park Wiatrowy Sośno II” dla terenów położonych w Gminie Sośno, wnosząc o stwierdzenie nieważności § 17 ust. 5 pkt 2 i § 33 ust. 4 pkt 2 wskazanej uchwały. Organ nadzoru zarzucił naruszenie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym w dacie sporządzenia przedmiotowego planu, podnosząc że, kwestionowane ustalenia stanowią przekroczenie w sposób niedozwolony uprawnień do określania w planie miejscowym zasad modernizacji, budowy i rozbudowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Wprowadzenie w ramach obowiązujących ustaleń planu zagadnień związanych z określeniem istniejących lub projektowanych zjazdów narusza ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie spraw dotyczących zjazdu z dróg publicznych, które powinny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Sośno wskazał, że wprowadzenie powyższych zapisów do planu miejscowego było konieczne do uzyskania uzgodnienia jego projektu ze strony Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie wyjaśnić trzeba, że zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 446, dalej „u.s.g.”), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 cyt. ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1, organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Z takim właśnie



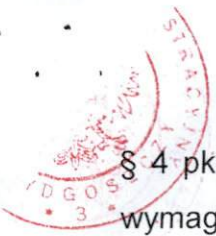
przypadkiem mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej części uchwały rady gminy w pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z przepisem art. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U z 2016, poz. 778 dalej: „u.p.z.p.”), 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. Powyższa regulacja normatywna stanowi podstawę do konstrukcji instytucji tzw. władztwa planistycznego gminy, które można zdefiniować jako przekazanie przez ustawodawcę gminie kompetencji w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu w drodze aktu prawa miejscowego – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu – w drodze decyzji o warunkach zabudowy (vide: Niewiadomski w ZagospPrzestrzU. Komentarz, wyd. 6, art. 3, Nb 1, Warszawa 2011). Wskazać przy tym jednak należy, że rada gmina w zakresie posiadanej samodzielności winna przestrzegać określonych w powyższej ustawie zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej. Mając zatem na względzie potrzebę zapewnienia zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wprowadził w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. sankcję nieważności uchwały rady gminy w całości lub części związaną z istotnym naruszeniem zasad, istotnym naruszeniem trybu sporządzania studium lub planu miejscowego, a także naruszeniem właściwości organów w tym zakresie.

Oceniając zgodność z prawem zaskarżonej przez organ nadzoru w części uchwały pod kątem wystąpienia powyższych naruszeń, zgodnie z art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2016r. poz. 718 ze zm. dalej „P.p.s.a.”), nie będąc związanym zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, a jedynie zakresem zaskarżenia, sąd doszedł do przekonania, że zarzuty skargi okazały się częściowo zasadne.

W przywołanym wyżej przepisie § 17 ust. 5 pkt 2 przedmiotowej uchwały zawarto zapis zakazujący dla wskazanych w tym przepisie terenów realizacji nowych zjazdów na tereny przyległe do pasa drogowego drogi KDGP1.

Wskazać w związku z tym należy, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., który zawiera zamknięty katalog elementów planu miejscowego, w planie miejscowym określa się obowiązkowo tylko zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Uszczegółowienie tego przepisu znajduje się w




§ 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003, Nr 164, poz. 1587), który stanowi, że 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, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, 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. Tak określone uprawnienie, także ze względu na treść art. 29 ustawy o drogach publicznych nie obejmuje możliwości wprowadzenia takiego zakazu, jak wynikające z przywołanego wyżej przepisu §17 ust. 5 pkt 2 uchwały - zakaz lokalizacji nowych zjazdów na tereny przyległe do pasa drogowego drogi KDGP1.

Stosownie bowiem do treści art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, z zastrzeżeniem ust. 2 – zgodnie z którym w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi.

W świetle ust. 3 omawianego przepisu zezwolenie na lokalizację zjazdu, o którym mowa w ust. 1, wydaje się na czas nieokreślony, z zastrzeżeniem ust. 5. W zezwoleniu na lokalizację zjazdu określa się miejsce lokalizacji zjazdu i jego parametry techniczne, a w zezwoleniu na przebudowę zjazdu - jego parametry techniczne, a także zamieszcza się, w przypadku obu zezwoleń, pouczenie o obowiązku:


- 1) uzyskania przed rozpoczęciem prac budowlanych pozwolenia na budowę, a w przypadku przebudowy zjazdu dokonania zgłoszenia budowy albo wykonania robót budowlanych oraz uzyskania zezwolenia zarządcy drogi na prowadzenie robót w pasie drogowym;
- 2) uzgodnienia z zarządcą drogi, przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, projektu budowlanego zjazdu.

W myśl zaś ust. 4 tegoż przepisu ze względu na wymogi wynikające z warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne, zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę albo wydać zezwolenie na lokalizację zjazdu na czas określony.



Wskazać należy, że skoro kwestia kompetencji i formy działania zarządcy drogi w zakresie budowy i przebudowy zjazdów jest uregulowana w akcie prawnym rangi ustawowej, to niedopuszczalne jest regulowanie tej materii w jakikolwiek sposób w akcie niższego rzędu, jakim jest sporna uchwała. Źródłem ograniczeń uznania administracyjnego zarządcy drogi w sprawach dotyczących określonych w planie zjazdów nie mogą stanowić przepisy prawa (w tym akty prawa miejscowego) z zakresu zagospodarowania i ładu przestrzennego. Przepisy art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych stanowią regulację szczególną w stosunku do przepisów u.p.z.p., a przewidziane w niej instytucje i środki prawne, w tym akty indywidualne, realizują odmienne cele i zadania. Należy także podnieść, że związanie zarządcy drogi treścią planu miejscowego w zakresie obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych. Akceptacja prezentowanego przez Radę stanowiska oznaczałaby niedopuszczalne przesunięcie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygania tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę gminy jako organu właściwego do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto nie można nie zauważyć, że kwestie dotyczące lokalizacji zjazdów z drogi publicznej rozstrzygana jest w trybie postępowania administracyjnego i w formie decyzji administracyjnej, nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego - miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (vide: wyroki WSA w Łodzi z dnia 30.07.2015r., sygn. akt II SA/Łd 422/15 i we Wrocławiu z dnia 8.01.2014r., sygn. akt II SAWr 718/13; dostępne na stronie nsa.gov.pl). Podkreślić także należy, że decyzja o lokalizacji zjazdu z drogi publicznej ma charakter uznaniowy, a podstawowym kryterium, które warunkuje uzyskanie zgody na nią jest spełnienie wymogów bezpieczeństwa ruchu drogowego (vide: wyroki NSA z dnia 8.02.2012 r., sygn. akt I OSK 276/11, z dnia 12.05.2011 r., sygn. akt I OSK 1068/10, z dnia 20.12.2010 r., sygn. akt II OSK 1783/09; dostępne na stronie nsa.gov.pl).

W świetle powyższego stwierdzić trzeba, że § 17 ust. 5 pkt 2 przedmiotowej uchwały, nie ma ustawowej podstawy prawnej i nie może ostać się w obrocie prawnym, albowiem nie stanowi przejawu władztwa planistycznego gminy co do zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, lecz wykracza poza sferę, którą rada gminy może regulować w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Powyższe uchybienie stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia planu.



Odnosząc się do stanowiska organu wyrażonego w odpowiedzi na skargę zgodzić się należy, że uzgodnienie projektu planu o jakim mowa w art. 17 pkt 6 lit. b tiret trzecie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z Generalnym Dyrektorem DKiA było wymagane ze względu na okoliczność, iż planowany sposób zagospodarowania terenu objętego projektem planu miejscowego będzie miał istotny wpływ na ruch drogowy. Brak uzgodnienia stanowiłby istotne naruszenie trybu uchwalania planu o jakim mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Jednakże uzyskanie uzgodnienia nie stanowi automatycznie o legalności ustaleń przyjętych w planie miejscowym. Powyższe z powołanych przyczyn uznane zostały za istotnie naruszające zasady ustalania planu miejscowego.

W dalszej kolejności należało dokonać oceny zasadności skargi w zakresie dotyczącym żądania stwierdzenia nieważności § 33 ust. 4 pkt 2 uchwały, w których zawarto zakaz powiązania komunikacyjnego z terenami przyległymi do pasa drogi KDGP1.

W ocenie Sądu, powyższy przepis wbrew twierdzeniom zawartym w skardze, nie może być utożsamiany z przepisami zakazującymi lokalizacji zjazdu, gdyż ma on odmienną treść, cel i charakter. Należy go analizować w kontekście całości uregulowań zawartych w uchwale, jak również wymogu określonego w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.

Jak już wskazano analizowane przepisy u.p.z.p. nakazują przyjęcie w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej dla terenu objętego ustaleniami planu oraz określenia warunków powiązań i układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. W zakresie tego obowiązkowego elementu planu miejscowego mieści się z pewnością regulacja przewidywanych połączeń komunikacyjnych planowanej drogi publicznej o kategorii drogi głównej ruchu przyspieszonego i innymi elementami kształtowanego przez radę gminy systemu komunikacji na terenach objętych obszarem planu, a także z obszarami zewnętrznymi.

Wskazać trzeba, że z § 9 ust. 3 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 2016, poz. 124), wynika m.in. że droga klasy GP - tj. droga główna ruchu przyspieszonego, powinna mieć powiązania z drogami klasy Z - tj. drogi zbiorcze (wyjątkowo klasy L - tj. drogi lokalne) i drogami wyższych klas oraz, że stosowanie na drodze klasy GP zjazdów jest dopuszczalne wyjątkowo, gdy brak innej możliwości dojazdu lub nie jest uzasadnione bądź możliwe wykonanie albo wykorzystanie istniejącej drogi klasy D lub L do obsługi przyległych

nieruchomości. rozporządzenia, w szczególności zaś

W świetle powyższych przepisów, biorąc pod uwagę względy bezpieczeństwa w ruchu drogowym jak i zapewnienia sieci powiązań komunikacyjnych dla płynnej komunikacji, dopuszczalne było w odniesieniu do drogi głównej ruchu przyspieszonego wprowadzenie ograniczenia w zakresie powiązań komunikacyjnych tej drogi z terenami przyległymi do pasa drogowego. Oczywiście przy jednoczesnym spełnieniu warunku aby te tereny miały zapewniony inny dostęp do drogi publicznej (skomunikowanie z innymi obszarami gminy). Sytuacja taka zaistniała w niniejszej sprawie, na co wskazuje analiza treści skarżonego planu miejscowego.

Tym samym nie można zgodzić się z twierdzeniami strony skarżącej, że kwestionowany zapis § 33 ust. 4 pkt 2 uchwały narusza art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.

W tych okolicznościach Sąd, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, orzekł jak w punkcie 1 sentencji wyroku. W pozostałym zakresie skarga podlegała oddaleniu, w oparciu o art. 151 P.p.s.a.



Na oryginalne właściwe podpisy
za treść podpisu z oryginałem
stańczy sekretarz sądowy Elżbieta Brandt