



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 listopada 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

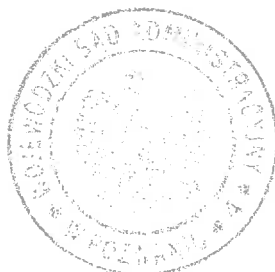
Przewodniczący	Sędzia	WSA Józef Maleszewski
	Sędzia	WSA Maciej Busz (spr.)
Asesor sądowy		WSA Sebastian Michalski

Protokolant sekr. sąd. Iwona Maciak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 listopada 2024 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na uchwałę Rady Gminy Duszniki
z dnia 7 listopada 2023 r. nr LXXXV/552/23
w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek
o nr ewid. 425, 426 w Sękowie

- stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części, tj. w zakresie jej:
 - § 13 pkt 4,
 - § 12 pkt 2 w zakresie słów: „w tym związanych z istniejącym zakładem zaliczonym do grupy zakładów o zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnych awarii przemysłowej zlokalizowanego w pobliżu terenu objętego planem”;
- zasądza od Gminy Duszniki na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Wyrok z dnia 14.11.2024 r.
~~Pozostawienie~~
sygn. akt IV SA/Po 588/24 jest prawomocny(e)
od dnia 03.12.2024 r.
podpis sędziego / referendarza sądowego



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem
Anna Kaczmarek

st. sekretarz sądowy

Uzasadnienie

Pismem z dnia 03.07.2024 r. Wojewoda Wielkopolski wywiódł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę nr LXXXV/552/23 Rady Gminy Duszniki z dnia 7 listopada 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek o nr ewid. 425, 426 w Sękowie (dalej jako plan lub uchwała), zaskarżając ją w części, tj. w zakresie: § 13 pkt 4 oraz części zapisu § 12 pkt 2, tj. słów: „w tym związanych z istniejącym zakładem zaliczonym do grupy zakładów o zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnych awarii przemysłowej zlokalizowanego w pobliżu terenu objętego planem”. Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadniając skargę Wojewoda wskazał, że w § 13 pkt 4 uchwały w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej ustalono: „zakaz lokalizacji zjazdów z drogi krajowej nr 92”. W ocenie skarżącego wprowadzenie do planu miejscowego ww. regulacji stanowi przekroczenie zakresu dopuszczalnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 977 z późn. zm., zwanej dalej: u.p.z.p.). Powyższe ustalenia – zdaniem skarżącego - stoją w sprzeczności z celem uchwalania planów miejscowych, określonym w przepisach art. 4 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z tymi przepisami ustalenia planu powinny ograniczać się do ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Szczegółowy, zamknięty katalog obowiązkowego oraz fakultatywnego zakresu ustaleń planu miejscowego zawierają natomiast przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.p.z.p. W ocenie Wojewody żaden z przepisów ustawy nie przyznaje radzie gminy kompetencji do wprowadzenia w drodze planu miejscowego zakazu realizacji zjazdów z dróg.

Ponadto skarżący podkreślił, że kwestie związane z realizacją zjazdów w sposób kompleksowy ustawodawca uregulował w przepisach ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (obecnie: Dz.U. z 2024 r. poz. 320, dalej jako u.d.p.), w tym w szczególności w art. 29 tej ustawy. Skoro zatem kwestie kompetencji

i formy działania w zakresie budowy i przebudowy zjazdów zostały uregulowane w akcie rangi ustawowej, to niedopuszczalne jest regulowanie tej materii w sposób wtórny w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Kwestie dotyczące lokalizacji zjazdów z drogi publicznej rozstrzygane są w trybie postępowania administracyjnego - w formie decyzji administracyjnej, nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego. Związanie zarządcy drogi treścią planu w zakresie obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z dróg publicznych, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 u.d.p. i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych. Uchwała w sprawie planu została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy i stąd też powinna odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym. Nie może ona pozostawać w sprzeczności z aktami prawnymi wyższego rzędu. Przepisy gminne nie mogą także zawierać powtórzeń ustawowych, ani też ich modyfikować lub uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami legislacji (por. wyrok NSA z 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt SAWr 2761/95).

Następnie skarżący wskazał, że w § 12 pkt 2 uchwały w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, ustalono: „w przypadku lokalizacji zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, nakaz ich lokalizacji na terenach P-U oraz nakaz zachowania wymogów i obostrzeń wynikających z przepisów odrębnych, w tym związanych z istniejącym zakładem zaliczonym do grupy zakładów o zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnych awarii przemysłowej zlokalizowanego w pobliżu terenu objętego planem”.

Skarżący argumentował, że z wykazu zakładów o zwiększonym ryzyku wystąpienia awarii w województwie wielkopolskim opublikowanego w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Poznaniu wynika, że takim zakładem położonym najbliżej obszaru objętego planem jest Tłocznia Gazu Szamotuły w Emilianowie (ok. 10 km w linii prostej). Ponadto Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej w Szamotułach w opinii z 27.03.2023 r. zawarł informację, że na terenie objętym zakresem planu oraz w jego bezpośrednim sąsiedztwie nie występują zakłady o zwiększonym i dużym ryzyku powstania poważnej awarii przemysłowej.

Jak podkreślił skarżący rozporządzenie, o którym mowa w art. 73a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (obecnie: Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm., dalej jako p.o.ś.), które miało określić sposób ustalania bezpiecznej odległości od siebie zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, nie zostało dotychczas wydane. Odległość taka zależy od wielu czynników (np. uwolnienie substancji o różnym stopniu toksyczności, ich postać, lotność, zagrożenie ekotoksyczne, zagrożenie pożarowe różnego rodzaju, wybuchowość, topografia terenu i ilość substancji niebezpiecznych). Zdaniem skarżącego nie jest możliwe wyznaczenie uniwersalnych kryteriów do ustalania tych odległości, ale Centralny Instytut Ochrony Pracy opracował na podstawie danych literaturowych „tabele wielkości stref zagrożenia, ostrzegania i ewakuacji”. Zalecana wielkość strefy wynikająca z czynników, które mogą przyczynić się do zwiększenia zagrożenia awarią przemysłową, w tym do zaistnienia efektu domina, to dla obiektów o zwiększonym ryzyku < 500 m. Wobec powyższego – w ocenie skarżącego - zapis o istniejącym zakładzie o zwiększonym ryzyku wystąpienia awarii generującym ograniczenia zabudowy i zagospodarowania obszaru objętego planem nie znajduje zastosowania i jako bezprzedmiotowy stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Rada Gminy Duszniki, w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie. Uzasadniając swoje stanowisko organ wyjaśnił w odniesieniu do § 13 pkt 4 uchwały, że zapis ten powstał z wniosku z dnia 19.10.2022 r. złożonego przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu (dalej: GDDKiA) w odpowiedzi na zawiadomienie o podjęciu uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu. W pkt 5 przedmiotowego wniosku GDDKiA wykluczył możliwość tworzenia nowych, bezpośrednich włączeń do drogi krajowej nr 92 z uwagi na położenie terenu objętego planem w sąsiedztwie skrzyżowania drogi krajowej nr 92 z drogą wojewódzką nr 306 oraz w związku z możliwością techniczną obsługi komunikacyjnej terenów P/U wyłącznie z drogi wojewódzkiej nr 306.

Wobec powyższego Rada Gminy Duszniki uznała rację organu uzgadniającego i określiła w projekcie planu zakaz lokalizacji nowych zjazdów z drogi krajowej nr 92. W ocenie organu, wprowadzenie w planie zapisu o zakazie lokalizacji zjazdów z drogi krajowej nr 92 było słuszne z uwagi na zachowanie bezpieczeństwa użytkowników drogi krajowej oraz wprowadzone ustalenia wypełniały założenia

organu uzgadniającego i pozwoliły na zakończenie procesu planistycznego uchwalenia planu.

Ustosunkowując się do zarzutu dotyczącego § 12 ust. 2 uchwały organ wskazał, że zapis ten w żaden sposób nie określa zakazu lub nakazu lokalizacji na terenie objętym planem zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii. Przedmiotowa regulacja ma charakter informacyjny, z którego wynika konieczność zachowania wszelkich przepisów prawa dotyczących lokalizacji przedmiotowych zakładów. Odnosząc się do opinii Wielkopolskiego Komendanta Państwowej Straży Pożarnej z dnia 22.03.2023 r., który negatywnie zaopiniował projekt planu z uwagi na ewentualną lokalizację zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia awarii w „bezpośrednim sąsiedztwie” szlaków komunikacyjnych o znaczeniu krajowym organ wyjaśnił, że zapis § 12 ust. 2 uchwały reguluje tę kwestię w związku z wprowadzeniem nakazu zachowania wymogów i obostrzeń wynikających z przepisów odrębnych. W sytuacji, gdy inwestor będzie zamierzał przystąpić do realizacji spornego zakładu będzie musiał spełnić wszystkie wymogi prawne i obostrzenia co do ich lokalizacji oraz uzyskać stosowne opinie organów i instytucji, w tym odległości planowanego zakładu od drogi krajowej nr 92.

Organ argumentował, że nie mógł jednoznacznie ocenić, czy zlokalizowany w odległości ok. 10 km zakład o zwiększonym ryzyku wystąpienia awarii Tłocznia Gazu Szamotuły w Emilianowie będzie miał wpływ na realizację zabudowy w obszarze objętym planem. W przekonaniu organu niezależnie od występowania spornych zakładów i zakwalifikowania ich jako zakładów znajdujących się „w pobliżu” terenu objętego planem, zastosowanie będą miały przepisy odrębne, które w kolejnych procesach inwestycyjnych oceniają możliwość realizacji inwestycji na terenie objętym planem. Ponadto organ podkreślił, że zapis będący przedmiotem skargi nie ma wpływu ograniczającego na realizację ustaleń planu, a jego brak generowałby identyczny proces inwestycyjny przy realizacji zabudowy na terenie objętym planem.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Na wstępie wskazać należy, że niniejsza sprawa została rozpoznana przez Sąd na rozprawie.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2492 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego istniejącego w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r., poz. 935, dalej jako p.p.s.a.) sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego.

W niniejszej sprawie pod analizę Sądu poddano uchwałę nr LXXXV/552/23 Rady Gminy Duszniki z dnia 7 listopada 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek o nr ewid. 425, 426 w Sękowie. Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 28.11.2023 r. pod pozycją 10581.

Rozpoznawana skarga została wywiedziona przez Wojewodę Wielkopolskiego, działającego jako organ nadzoru w rozumieniu przepisu art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm., dalej jako u.s.g.). W myśl art. 91 ust. 1 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. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, w jego ocenie, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrępowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. np.: postanowienie NSA z 29 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 572/05, CBOSA). W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od otrzymania uchwały nie orzekł o jej nieważności, wobec czego władny był zaskarżyć uchwałę w trybie art. 93 u.s.g.

Wojewoda zaskarżył przedmiotową uchwałę w części, tj. w zakresie: § 13 pkt 4 oraz części zapisu § 12 pkt 2, tj. słów: „w tym związanych z istniejącym zakładem zaliczonym do grupy zakładów o zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnych awarii przemysłowej zlokalizowanego w pobliżu terenu objętego planem”.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 600/20 wskazał, że podstawą wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojowoprawny, materialnoprawny, czy procesowoprawny charakter. Akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest natomiast zgodny z prawem, jeżeli jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawami. W konsekwencji, brak takich naruszeń będzie implikować zgodność aktu organu jednostki samorządu terytorialnego z prawem. W przypadku zaś uznania, że zaskarżony akt narusza przepisy obowiązującego prawa, konieczne staje się wskazanie normy prawnej będącej podstawą takich twierdzeń.

W myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Tryb sporządzania planu odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu, a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu. Natomiast zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (częścią tekstową, graficzną i załącznikami), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (tak: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 5 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1037/17, CBOSA).

W świetle art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nie każde więc naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkuje 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 lub trybu sporządzania planu miejscowego (tak wyrok NSA z 26.06.2019r. o sygn. II OSK 1649/18, publ. LEX nr 2703320).

Przenosząc powyższe ogólne uwagi na kanwę niniejszej sprawy, wskazać należy, że Sąd dopatrywał się naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a naruszenie to miało charakter istotny. Tym samym zarzuty wywiedzione przez skarżącego okazały się zasadne.

W odniesieniu do § 13 pkt 4 uchwały ustanawiającego zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej poprzez zakaz lokalizacji zjazdów z drogi krajowej nr 92 Sąd podzielił argumentację Wojewody, że kwestie dotyczące lokalizacji zjazdów z drogi publicznej rozstrzygane są w trybie postępowania administracyjnego – w formie decyzji administracyjnej, nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego.

Z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. wynika, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Plan miejscowy w zakresie realizacji wymogu, o którym mowa w tym przepisie, powinien być tak skonstruowany, aby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej określonych terenów z uwzględnieniem wymagań bezpieczeństwa ludzi i mienia, na które wskazuje art. 1 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p. Stąd też nie ma podstaw do kwestionowania uprawnienia rady gminy do określenia w planie miejscowym zasad komunikacyjnego powiązania terenów objętych planem z zewnętrznym systemem drogowym. Niemniej jednak przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogą modyfikować przepisów zawartych w ustawach i rozporządzeniach wykonawczych obowiązujących w czasie uchwalania miejscowego planu. Tego rodzaju modyfikacja wychodzi bowiem poza granicę przysługującego gminie tzw. władztwa planistycznego.

Podkreślić należy, że ustawowo uregulowano, iż kwestia dopuszczalności budowy zjazdu na drogę publiczną jest rozstrzygana w każdym indywidualnym przypadku przez zarządcę drogi publicznej. W przepisach miejscowego planu zagospodarowania nie można zawierać zakazu budowy zjazdów, gdyż prowadziłoby to w konsekwencji do modyfikacji regulacji zawartej w ustawie (tak słusznie NSA w wyroku z dnia 29 marca 2022 r., sygn. akt II OSK 981/21).

Jak stanowi bowiem art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.) 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, który zaś stanowi, że w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi.

Trafnie wskazano w wyroku WSA w Bydgoszczy z 03.08.2016 r. o sygn. akt: II SA/Bd 473/16, iż stanowiąc o zakazie lokalizacji zjazdów z drogi publicznej organ przekroczył zakres upoważnienia do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.), a także naruszył uprawnienia zarządcy drogi określone w ustawie o drogach publicznych, które również zostały szczegółowo określone w cyt. ustawie (art. 29). W sytuacji, gdy kompetencje związane z administrowaniem drogami są określone na płaszczyźnie ustawowej, nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. W konsekwencji należy stwierdzić, że brak jest przepisu, który w ogóle pozwalałby radzie gminy na dokonywanie regulacji powyższych kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Sąd w tym składzie powyższe stanowisko w pełni podziela.

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem sądów administracyjnych, w ramach udzielonej radzie gminy kompetencji uchwałodawczej brak jest uprawnienia dla organu planistycznego do decydowania o lokalizacji zjazdu (np. wyroki WSA w Olsztynie z 21.05.2024 r. o sygn. II SA/OI 184/24 oraz w Poznaniu z dnia 03.04.2024 r. o sygn. IV SA/Po 79/24). Powyższe leży bowiem w kompetencji innego organu, a mianowicie zarządcy drogi, który zgodnie z art. 29 ust. 1 u.d.p. uprawniony jest do przeprowadzenia indywidualnej oceny technicznych i infrastrukturalnych możliwości dostępu do drogi publicznej terenu nieruchomości do niej przyległej, z uwzględnieniem obowiązujących zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego, w drodze decyzji administracyjnej. Związanie zarządcy drogi treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego co do obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, byłoby sprzeczne z uregulowaniem zawartym w art. 29 u.d.p. Ustalenia planu nie mogą odnosić się do lokalizacji konkretnych zjazdów i wjazdów (por. wyrok WSA z 25.06.2015 r., II SA/Go 218/15; por. też wyroki NSA: z 01.04.2011 r., II OSK 109/11; z 12.04.2017 r., II OSK

2097/15; z 29.03.2022 r., II OSK 981/21; a także wyroki WSA: z 20.02.2013 r., II SA/Wr 859/12 i II SA/Wr 14/13; z 10.04.2019 r., II SA/Bd 1298/18; z 14.02.2024 r., IV SA/Po 787/23, z 23.05.2024, sygn. IV SA/Po 252/24, CBOSA).

Jak już wspomniano zgodnie z treścią art. 29 ust. 1 u.d.p. 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. W ust. 4 tego artykułu określono również przesłanki, na podstawie których zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę albo wydać zezwolenie na lokalizację zjazdu na czas określony. Z kolei w art. 4 pkt 8 u.d.p. zawarto definicję zjazdu. Z powyższego wynika, że ustawowo uregulowana została kwestia dopuszczalności budowy zjazdu na drogę publiczną, która jest rozstrzygana w każdym indywidualnym przypadku przez zarządcę drogi publicznej. W konsekwencji, w przepisach miejscowego planu zagospodarowania nie można zawierać zakazu budowy zjazdów, gdyż prowadziłoby to w konsekwencji do modyfikacji regulacji zawartej w ustawie (por. wyrok NSA z dnia 29 marca 2022 r. sygn. akt II OSK 981/21, CBOSA). Innymi słowy, przepis miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawierający zakaz budowy nowych zjazdów jest sprzeczny z art. 29 ust. 1 u.d.p. (por. wyrok NSA z dnia 6 października 2016 r. sygn. akt II OSK 3276/14, CBOSA). Narusza to bowiem kompetencję zarządcy drogi do wydawania zezwoleń na lokalizację zjazdu z drogi publicznej, o których mowa w art. 29 ust. 1 u.d.p. (por. wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r. sygn. akt II OSK 2097/15, CBOSA).

W konsekwencji, zdaniem Sądu, zawarcie zakazu lokalizowania zjazdów z drogi krajowej nie stanowi realizacji art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., który nakazuje określić w zapisach planu zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, lecz niczym nieuzasadnioną modyfikację przepisów ustawowych, co stanowi wyjście poza granicę przysługującego gminie tzw. władztwa planistycznego.

Dodatkowo, odnosząc się do argumentacji organu zawartej w odpowiedzi na skargę Sąd wskazuje, że z pkt 5 pisma GDDKiA z 19.10.2022 r. nie wynika nakaz wprowadzenia w planie zapisu stanowiącego wprost zakaz lokalizacji zjazdów, lecz sugestia, by w planie nie ustalać zjazdów do drogi krajowej nr 92.

Z tych wszystkich powodów Sąd uznał zasadność stanowiska Wojewody co do niedopuszczalności wprowadzenia w § 13 pkt 4 uchwały zakazu lokalizacji

zjazdów z drogi krajowej nr 92. Kwestie związane z realizacją zjazdów z dróg publicznych w sposób kompleksowy ustawodawca uregulował w przepisach ustawy o drogach publicznych, jak i w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1518). Oceny takiej nie zmienia powoływany w przedmiotowej sprawie argument, że powyższy zapis został niejako narzucony przez GDDKiA.

Ustosunkowując się zaś do zarzutu dotyczącego § 12 pkt 2 uchwały, w którym w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy ustalono „w przypadku lokalizacji zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, nakaz ich lokalizacji na terenach P-U oraz nakaz zachowania wymogów i obostrzeń wynikających z przepisów odrębnych, w tym związanych z istniejącym zakładem zaliczonym do grupy zakładów o zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnych awarii przemysłowej zlokalizowanego w pobliżu terenu objętego planem”, Sąd wyjaśnia, iż zapis ten jawi się jako nieuprawniony. W aktach administracyjnych sprawy (k. 124) znajduje się bowiem negatywna opinia Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Szamotułach z dnia 27.03.2023 r., w której wskazano, że w toku analizy przedłożonego projektu planu ww. organ stwierdził brak zapisów określających dopuszczenie bądź wykluczenie lokalizacji zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej. Jednocześnie Komendant wskazał, że „na terenie objętym zakresem przedmiotowego planu oraz w jego bezpośrednim sąsiedztwie nie występują zakłady o zwiększonym i dużym ryzyku poważnej awarii przemysłowej”. Z treści ww. pisma płynie więc jednoznaczny wniosek, że ani na terenie objętym planem, ani też w jego bezpośrednim sąsiedztwie nie znajduje się zakład, o którym jest mowa w § 12 pkt 2 uchwały (tj. istniejący zakład zaliczony do grupy zakładów o zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnych awarii przemysłowych zlokalizowany w pobliżu terenu objętego planem). Nie zasługują przy tym na aprobatę wyjaśnienia organu przedstawione w odpowiedzi na skargę, że kwestionowany zapis w żaden sposób nie określa zakazu lub nakazu lokalizacji na terenie objętym planem zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii.

Argumentowanie, że przedmiotowa regulacja ma charakter informacyjny, nie przemawia – w ocenie Sądu – za ustanawianiem tego typu postanowień w uchwale. Zamieszczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji o

charakterze informacyjnym, a więc nieprecyzyjnych co od możliwego sposobu zagospodarowania objętych nimi nieruchomości i nie stanowiących prawa, stanowi naruszenie zasad sporządzania planu, skutkujące nieważnością uchwały w części zawierającą taką regulację. Zdaniem Sądu za takie naruszenie zasad sporządzania planu należy właśnie uznać posłużenie się w treści uchwały zapisem odnoszącym się do zakładu, który nie znajduje się w obszarze planu ani - jak wynika z pisma Komendanta - w jego bezpośrednim sąsiedztwie. Tym bardziej § 12 pkt 2 uchwały w zaskarżonym zakresie jest nieuzasadniony, że jak słusznie zauważył skarżący, na dzień uchwalenia planu nie zostało jeszcze wydane rozporządzenie, o którym mowa w art. 73a p.o.ś., mające określić sposób ustalania bezpiecznej odległości od zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej.

Interpretacja art. 28 ust. 1 u.p.z.p. prowadzi też do wniosku, że stwierdzenie nieważności całej uchwały może mieć miejsce, gdy naruszenia wskazane w tym przepisie odnoszą się do całej uchwały lub przeważającej jej części. Jeśli natomiast naruszenia dotyczą tylko części ustaleń planu lub znikomej części, to wystarczające jest wyeliminowanie z obrotu prawnego tylko tej części, o ile pozostała niewadliwa część może funkcjonować samodzielnie w obrocie (por. wyroki NSA z: 24 maja 2022 r., w sprawie II OSK 1210/19, 3 kwietnia 2019 r., w sprawie II OSK 1487/17; 13 czerwca 2017 r., w sprawie II OSK 75/17; 7 grudnia 2021 r., w sprawie II OSK 451/21).

Nie ulega zatem wątpliwości, że na kanwie niniejszej sprawy doszło do naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Okoliczność ta – w świetle art. 28 ust. 1 u.p.z.p. – uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w zaskarżonej części. Jednocześnie Sąd stwierdził, że unieważnienie uchwały w części, nie spowoduje dezintegracji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w pozostałym zakresie. Z tego też względu, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w pkt 1 sentencji wyroku.

O kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. oraz § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1935 z późn. zm.), zasądając na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem
Anna Kaczmarek
st. sekretarz sądowy

