



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 lutego 2023 r.

Poz. 1479

WYROK NR II SA/WR 132/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 15 września 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędzia WSA Adam Habuda (spr.)

Sędzia WSA Władysław Kulon

referent Kamil Demianiuk

po rozpoznaniu w Wydziale II
na rozprawie w dniu 15 września 2022 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Stara Kamienica
z dnia 29 października 2021 r. nr XXXV.209.2021
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
dla obrębu Kopaniec

stwierdza nieważność § 18 ust. 2 i § 27 zaskarżonej uchwały oraz jej załącznika nr 1 w zakresie terenów 5UT, 6UT, 7UT i 8UT.

Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą z dnia 29 października 2021 r. Rada Gminy Stara Kamienica przyjęła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Kopaniec (dalej jako uchwała, uchwała planistyczna, plan miejscowy).

Skargą datowaną na 14 stycznia 2022 r. Wojewoda Dolnośląski (dalej jako Wojewoda) wniósł o stwierdzenie nieważności § 18 ust. 2 i § 27 uchwały oraz jej załącznika nr 1 w zakresie terenów 5UT, 6UT, 7 UT i 8 UT. Wojewoda zwrócił się także o zasądzenie od strony przeciwnej kosztów postępowania.

W ocenie Wojewody:

- 1) § 18 ust. 2 uchwały istotnie narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm., dalej także jako upzp) w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587), poprzez naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie sposobu określenia przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- 2) § 27 uchwały oraz jej załącznika nr 1 w zakresie terenów 5UT, 6UT, 7UT i 8 UT istotnie narusza art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia poprzez brak powiązania terenów oznaczonych symbolami 5UT, 6UT, 7UT i 8 UT z układem komunikacyjnym.

W uzasadnieniu Wojewoda wykazuje, że w § 18 ust. 1 i 2 uchwały ustalono niespójne regulacje dotyczące przeznaczeń podstawowych i uzupełniających dla terenów od 1MN/UT do 15 MN/UT. Z jednej strony (w § 18 ust. 1) ustalono, że przeznaczeniem podstawowym jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i usługi turystyki, zaś przeznaczeniem uzupełniającym zabudowa usługowa. Z drugiej strony w § 18 ust. 2 uchwały wskazano, że funkcje usługowa, mieszkaniowa i usługi turystyki mogą być realizowane łącznie lub samodzielnie w granicach działki budowlanej.

Wojewoda wywodzi z tego, że realizacja poszczególnych zamierzeń inwestycyjnych może dokonywać się bez względu na to, czy mieszczą się one w ramach funkcji podstawowej czy uzupełniającej terenu, co zaciera różnice pomiędzy przeznaczeniem podstawowym, a uzupełniającym. Może to stwarzać problemy interpretacyjne co do właściwego ustalenia przeznaczenia terenu i nie gwarantuje, że przeznaczenie określone w planie miejscowym jako podstawowe zachowa realnie taki charakter.

Z kolei w § 27 ust. 7 uchwały, w stosunku do terenów 5UT, 6UT, 7UT i 8 UT dokonano ustalenia, zgodnie z którym w zakresie komunikacji obowiązuje obsługa komunikacyjna z dróg publicznych, dróg wewnętrznych. Wojewoda stwierdził jednak, że tereny oznaczone symbolem 5UT, 6UT, 7UT i 8 UT nie posiadają zapewnionego dostępu do takich dróg. W ocenie Wojewody, nie ustalając w planie miejscowym obsługi komunikacyjnej terenu 5UT, 6UT, 7UT i 8 UT Rada Gminy Stara Kamienica przeniosła obowiązek skomunikowania terenu objętego planem na inwestorów, gdy tymczasem realizacja zadań z zakresu dróg publicznych należy do zadań własnych gminy.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o jej oddalenie jako oczywiście bezzasadnej. Podniosła, że oceniając zgodność planowanej inwestycji z ustaleniami planu, należy wziąć pod uwagę określoną w planie powierzchnię zabudowy, wynikającą z ustalonej maksymalnej intensywności zabudowy, gdzie przeznaczenie uzupełniające musi zamknąć się w 40% maksymalnej intensywności zabudowy, a zatem w przypadku § 18 nie może być ona większa niż 0.16, a w przypadku § 27 nie może być większa niż 0.04. Z tego wynika, że zapisy uchwały nie są sprzeczne z zasadami kształtowania polityki przestrzennej, dopuszczalne jest bowiem określenie kilku funkcji podstawowych terenu, a także wprowadzenie przeznaczeń uzupełniających.

Zdaniem Rady Gminy, jako obsługę z dróg publicznych i dróg wewnętrznych należy rozumieć szeroko rozumianą obsługę dopuszczoną na podstawie przepisów odrębnych, w tym poprzez ustanowienie służebności. Zatem potencjalny dojazd mający charakter pośredni, to znaczy poprzez ustanowienie służebności, jest dopuszczalny.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Podstawy prawne i zakres kognicji sądu administracyjnego wyznacza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., która w art. 175 sytuuje sądy administracyjne w systemie wymiaru sprawiedliwości, a poprzez art. 184 nakazuje sądom administracyjnym, w zakresie określonym w ustawie, sprawować kontrolę działalności administracji publicznej.

Ustawą, o której mowa w Konstytucji jest przede wszystkim ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t. jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 137), oraz ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 329, dalej także jako p. p. s. a.).

Jak stanowi art. 1 § 1 – 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Zgodnie z art. 3 § 1 i § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta polega, między innymi, na orzekaniu w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego.

W niniejszym postępowaniu kontrola sądowa skupia się na będącym aktem prawa miejscowego, w myśl art. 14 ust. 8 upzp, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że nieważność uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodzi w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie.

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

Kontrola zakwestionowanego skargą planu miejscowego w wyżej rozumianym zakresie pozwoliła stwierdzić, że jego treść narusza istotnie przepisy prawa materialnego (zasady sporządzania planu miejscowego). Spowodowało to stwierdzenie przez Sąd nieważności kwestionowanych przepisów planu miejscowego.

Artykuł 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.) nakazuje obowiązkowo określać w planie miejscowym przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Oznacza to obowiązek sprecyzowania w planie miejscowym przyszłego sposobu zagospodarowania i wykorzystania terenu przez takie sformułowania, które jednoznacznie wskazują, jaką funkcję ma dany teren pełnić. Przeznaczenie terenu musi być określone w planie w sposób jednoznaczny, i nie można pozostawiać podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia. Brak jednakże przeszkód, aby ten sam teren nie mógł mieć w planie różnego przeznaczenia, czyli dopuszczalne jest ustalenie dla tego samego terenu różnych funkcji (tzw. wielofunkcyjne przeznaczenie terenu, w tym ustalenie dla określonego terenu funkcji mieszanej (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia: 3 grudnia 2019 r., II OSK 2648/19, 9 stycznia 2020 r., II OSK 428/18, 29 kwietnia 2020 r., II OSK 2209/19, 18 marca 2022 r., II OSK 818/21, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach).

Zgodnie z § 4 pkt 1 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 ze zm.) ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Jest to jeden z wymogów dotyczących stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego.

§ 18 uchwały nr XXXV.209.2021 Rady Gminy Stara Kamienica z dnia 29 października 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Kamieniec stanowi:

Ust. 1. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1MN/UT do 15MN/UT ustala się przeznaczenie:

- 1) podstawowe: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i usługi turystyki
- 2) uzupełniające: zabudowa usługowa.

Ust. 2. Dla terenów, o których mowa w ust. 1, funkcje usługowa, mieszkaniowa i usług turystyki mogą być realizowane łącznie lub samodzielnie w granicach działki budowlanej.

Definicja przeznaczenia podstawowego zawarta jest w § 3 pkt 8 planu miejscowego: należy przez to rozumieć określony w planie rodzaj przeznaczenia, który dominuje na danym terenie i obejmuje nie mniej niż 60% powierzchni zabudowy działki budowlanej i/lub powierzchni użytkowej budynków na niej zlokalizowanych.

Definicję przeznaczenia uzupełniającego formułuje § 3 pkt 9 planu miejscowego: należy przez to rozumieć rodzaje przeznaczenia inne niż podstawowe, które uzupełniają przeznaczenie podstawowe i mogą być realizowane na zasadach określonych w planie i obejmują nie więcej niż 40% powierzchni zabudowy działki budowlanej i/lub powierzchni użytkowej budynków na niej zlokalizowanych.

Tereny, których dotyczą zaskarżone przepisy mają służyć zabudowie mieszkaniowej i usługom turystyki (symbol MN/UT), co wynika z objaśniającego użyte symbole § 5 pkt 3 planu.

Jak wynika z § 18 ust. 1 pkt 1 w związku z § 3 pkt 8 planu miejscowego, zabudowa mieszkaniowa wraz z usługami turystyki stanowi podstawowe przeznaczenie tych terenów, a co za tym idzie ma tam dominować i obejmować minimum 60% powierzchni zabudowy działki.

Z kolei z § 18 ust. 1 pkt 2 w związku z § 3 pkt 9 planu miejscowego wypływa wniosek, że zabudowa usługowa jest potraktowana przez prawodawcę lokalnego jako przeznaczenie uzupełniające, to znaczy ma uzupełniać przeznaczenie podstawowe i zajmować maksymalnie 40% powierzchni zabudowy działki.

Ani ustawodawca ani prawodawca wykonawczy nie dywersyfikują przeznaczenia terenu na podstawowe i uzupełniające. Zarówno ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego operują sformułowaniem „przeznaczenie terenu”. Niemniej skoro władztwo planistyczne przysługujące gminie z mocy art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obejmuje ustalenie przeznaczenia terenu w planie miejscowym (art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), to w ramach tego władztwa, a co za tym idzie, w kompetencji do ustalenia przeznaczenia terenu, mieścić się będzie zróżnicowanie tego przeznaczenia.

Ustawodawca nigdzie nie stanowi, że dany teren może mieć tylko jedno przeznaczenie, a granicą prawną łączenia różnych funkcji (przeznaczeń) terenu będą: 1) zachowanie ładu przestrzennego zdefiniowanego w art. 2 pkt 1 upzp jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne oraz 2) pozostałe determinanty planowania i zagospodarowania przestrzennego wskazane w art. 1 ust. 2 upzp.

Tym samym przyjęta praktyka wskazywania w aktach planistycznych przeznaczenia podstawowego i uzupełniającego, i konkretyzowania w ich ramach różnych funkcji ma podstawy prawne. Znajduje ona jednak ograniczenia w ogólnych, wskazanych wyżej determinantach prawnych planowania i zagospodarowania przestrzennego, precyzowanych zwłaszcza w doktrynie prawniczej i w sądowym stosowaniu prawa.

Za niedopuszczalne należy uznać takie określenia przeznaczenia terenów, które tworzy rodzaj chaosu przestrzennego i może prowadzić do konfliktów społecznych. Mieszane przeznaczenie terenów jest zatem

możliwe, gdy według obiektywnych mierników konkretne funkcje łączą się, nie pozostają ze sobą w kolizji w wymiarze architektoniczno – budowlanym, jak i funkcjonalno – użytkowym (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 13 stycznia 2012 r., II OSK 2199/11 oraz z dnia 25 września 2020 r., II OSK 1154/20 i Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 7 czerwca 2022 r., II SA/Wr 156/22, CBOIS).

Pierwszy problem prawny w kontrolowanej sprawie koncentruje się na granicach swobody prawodawcy lokalnego w sposobie ustalania przeznaczenia terenu, zwłaszcza z perspektywy użytego języka prawnego.

Sąd nie kwestionuje tego, że możliwe jest mieszane przeznaczenie terenu, ale zauważa, że intencją ustawodawcy jest precyzja i czytelność w ustaleniu tego przeznaczenia, aby adresaci kształtowanych w tej materii norm nie mieli wątpliwości co do ustalonego przeznaczenia.

W ocenie Sądu Rada Gminy nie sprostала temu wymogowi. Skoro organ planistyczny zdecydował o wyróżnieniu przeznaczenia podstawowego i uzupełniającego, nadając obydwu tym przeznaczeniom definicje legalne, to nie powinien wprowadzać takich regulacji, które mogą oddziaływać kontrefektywnie. Jeżeli rolą przeznaczenia uzupełniającego jest, w myśl planu miejscowego, uzupełnienie przeznaczenia podstawowego, to oznacza to, że przeznaczenie uzupełniające ma występować obok przeznaczenia podstawowego, niejako równoległe z nim, aczkolwiek na mniejszej powierzchni.

Takiego stanu rzeczy nie da się jednak zrealizować, skoro prawodawca lokalny napisał, że funkcje usługowa, mieszkaniowa i usług turystyki mogą być realizowane samodzielnie w granicach działki budowlanej. W świetle takiej regulacji możliwa jest sytuacja, że na poszczególnych działkach realizowana będzie wyłącznie jedna z funkcji. Hipotetycznie realne jest, że realizowane będzie tylko przeznaczenie uzupełniające (zabudowa usługowa), bez udziału funkcji mieszczących się w ramach przeznaczenia podstawowego. Doprowadzi to do niweczenia przeznaczenia podstawowego. Faktycznie adresatowi planu miejscowego odbiera się możliwość orientacji, które przeznaczenie jest podstawowym, a które uzupełniającym, co zacięra różnicę między tymi kategoriami, i może rodzić problemy interpretacyjne u adresatów planu.

Wobec braku jasności i przejrzystości zaskarżonego przepisu planu miejscowego uznać należało, że podjęty on został z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp i podlegał wyeliminowaniu z obrotu prawnego (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2019 r. II SA/Wr 76/19, CBOIS), ponieważ doszło do sytuacji określonej w przepisie art. 28 ust. 1 upzp, a więc istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

Kolejna kwestia prawna dotyczy realizacji obowiązku odpowiedniego skomunikowania terenów objętych planem.

Artykuł 15 ust. 2 pkt 10 upzp stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Judykatura zgodnie przyznaje, że plan miejscowy powinien być tak skonstruowany, by zapewnić obsługę komunikacyjną określonych terenów, co polega m. in. na określeniu układu komunikacyjnego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 marca 2021 r., II OSK1174/19, CBOIS).

Rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w § 4 pkt 9 lit. a 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.

System prawny nie definiuje pojęcia „układ komunikacyjny”. W języku polskim „komunikacja” to drogi, szlaki, środki lokomocji (Słownik języka polskiego PWN), zaś układ komunikacyjny można rozumieć po prostu jako infrastrukturę umożliwiającą komunikację, czyli ruch środków lokomocji pomiędzy odległymi od siebie miejscami.

§ 27 ust. 1 planu miejscowego stanowi: dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 5UT do 8 UT ustala się przeznaczenie: 1) podstawowe: zabudowa usługowa i usługi turystyki, 2) uzupełniające: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna.

W § 27 ust. 7 organ planistyczny ustalił, że w zakresie komunikacji ustala się obsługę komunikacyjną z dróg publicznych, dróg wewnętrznych.

Biorąc pod uwagę przeznaczenie przedmiotowych terenów, zarówno w zakresie podstawowym, jak i uzupełniającym, w pełni uzasadniona jest taka konstrukcja planu, która zapewni możliwość dojazdu do nich. Trudno wyobrazić sobie realizację funkcji zabudowy mieszkaniowej czy usługowej bez odpowiedniego układu drogowego. Zdaniem Sądu brak wątpliwości, że dostęp do drogi warunkuje nie tylko faktycznie, ale i prawnie realizację inwestycji związanych z obiektami budowlanymi.

Trzeba przy tym przypomnieć, że sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, w myśl art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, należą do obowiązkowych zadań własnych gminy. W ocenie Sądu w sprzeczności z tym przepisem znajduje się praktyka „przerzucania” na podmioty prywatne (adresatów planu) obowiązków ciążących na podmiotach publicznych. Takim obowiązkiem o charakterze publicznym jest zapewnienie odpowiedniej komunikacji dla terenów, które w świetle planu miejscowego mają przeznaczenie budowlane albo usługowe.

Część graficzna (rysunek planu) nie potwierdza, że tereny oznaczone symbolami od 5 UT do 8 UT objęto układem komunikacyjnym, a w szczególności dla terenów tych nie przewidziano w planie miejscowym sieci drogowej. Ani drogi publiczne, ani drogi wewnętrzne nie prowadzą do terenów 5UT – 8 UT. Poprzez drogę rolniczą przebiegającą przez teren 10 R, prowadzącą do drogi wewnętrznej 4 KDW, nie może być realizowana obsługa terenów zabudowy mieszkaniowej i usługowej. Tak więc brak jest powiązań z układem zewnętrznym terenów objętych planem miejscowym.

Tym samym Sąd chce zaakcentować, że prawodawca miejscowy, ustalając w § 27 planu określone przeznaczenie terenów 5UT- 8UT, a w ustępie 7 tej jednostki redakcyjnej stanowiąc o obsłudze komunikacyjnej tych terenów z dróg publicznych, dróg wewnętrznych, nie jest konsekwentny, i de facto nie realizuje własnej normy ignorując na rysunku planu skomunikowanie terenów 5 UT – 8 UT z drogami publicznymi, drogami wewnętrznymi.

Sąd nie podziela zawartej w odpowiedzi na skargę argumentacji Gminy. Sąd zgadza się z dopuszczalnością określenia kilku podstawowych funkcji terenu, co uzasadniono wcześniej, jednak zdaniem Sądu treść planu nie pozwala jednoznacznie przyjąć, które przeznaczenie ma charakter podstawowy, a które uzupełniający.

Następnie nie jest trafne stanowisko Gminy, w realiach i granicach tej sprawy, jakoby obsługa z dróg publicznych i dróg wewnętrznych może być realizowana poprzez ustanowienie służebności. Przywołany przepis art. 2 pkt 14 upzp definiujący dostęp do drogi publicznej jako bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej nie jest adekwatny do realiów sprawy.

Po pierwsze dlatego, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp nie stanowi o dostępie do drogi publicznej, ale o zasadach modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji. Analogicznie o dostępie do drogi publicznej nie wypowiedzia się rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Po drugie, § 27 ust. 7 planu miejscowego stanowi o obsłudze komunikacyjnej z dróg publicznych, dróg wewnętrznych, ale nie wypowiedzia się o ustanowieniu odpowiedniej służebności drogowej. Tymczasem ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej jest trzecią, odrębną kategorią kreacji dostępu do drogi publicznej, po bezpośrednim dostępie do tej drogi, i po dostępie do niej przez drogę wewnętrzną. W konsekwencji nie sposób przyjąć, że gmina zrealizowała ciążący na niej obowiązek określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji.

Sąd podzielił zawarty w skardze zarzut co do nieprawidłowości sformułowania § 27 ust. 2 planu miejscowego. Istotne naruszenie ma w tym przypadku analogiczny charakter, jak przy wykazanym wyżej przepisie § 18 ust. 2 planu, i w pełni mają zastosowanie rozważania poczynione wcześniej.

W następstwie Sąd uznał, że sposób realizacji przez Radę Gminy norm z art. 15 ust. 2 pkt 10 jest nienależyty, i wypełnia znamiona istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

Z powyższych powodów, na zasadzie art. 147 § 1 p. p. s. a. Sąd uwzględnił skargę i w części stwierdził nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.