



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 19 października 2016 r.

Poz. 4714

### WYROK NR II SA/WR 215/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 9 czerwca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	– Ireneusz Dukiel
Sędziowie Sędzia WSA	– Mieczysław Górkiewicz (spr.)
Sędzia NSA	– Halina Kremis
Protokolant asystent sędziego	– Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 czerwca 2016 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Marcinowice  
z dnia 19 sierpnia 2015 r. nr IX/62/15  
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Marcinowice

- I. stwierdza nieważność § 33 pkt 2 oraz § 34 pkt 2 we fragmentach „drogi wewnętrzna”, § 36 we fragmencie „1R” zaskarżonej uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały w części oznaczonej symbolem 1R;**
- II. zasądza od Gminy Marcinowice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

## Uzasadnienie

Rada Gminy Marcinowice na sesji w dniu 19 sierpnia 2015 r. podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.”, w związku z uchwałą Rady Gminy Marcinowice z dnia 30 czerwca 2010 r. nr XLII/218/10 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Marcinowice oraz po stwierdzeniu, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części wsi Marcinowice nie narusza ustaleń „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Marcinowice, uchwałą nr IX/62/15 sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Marcinowice.

Wojewoda Dolnośląski zaskarżył powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w części, zarzucając podjęcie jej:

- 1) § 33 pkt 2 oraz § 34 pkt 2 we fragmentach „drogi wewnętrzne” z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a 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.) poprzez brak określenia parametrów dla ewentualnych dróg wewnętrznych dopuszczonych w ramach przeznaczenia terenu oznaczonego symbolami 1P/U i 2P/U oraz O/P/U;
- 2) § 36 we fragmencie „1R” oraz załącznika nr 1 do uchwały w części oznaczonej symbolem 1R z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 w związku z art. 28 u.p.z.p. poprzez określenie przeznaczenia terenów niezgodnie z ustaleniami studium. Jak wskazał Wojewoda, w § 36 zawarto ustalenia dla terenu oznaczonego na załączniku graficznym symbolem 1R, zgodnie z którymi ustaleniami jest to teren o przeznaczeniu rolniczym z zakazem zabudowy. Tymczasem w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonym uchwałą Rady Gminy Marcinowice z dnia 17 grudnia 2009 r. nr XXXV/182/09 oraz zmienionym uchwałami z dnia 22 lutego 2013 r. Nr XXIX/166/13 i z dnia 24 kwietnia 2015 r. nr VII/36/15 ww. teren został określony jako zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna (funkcja główna obszaru – jednostka G13). Mocą art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. (w brzmieniu przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 25 czerwca 2010 r.) ustawodawca postanowił o jednej z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, mianowicie określił, że plan musi być zgodny z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Gminy stwierdziła w podstawie prawnej, że uchwała nie narusza ustaleń studium, a powinna stwierdzić zgodność planu ze studium. Niedopuszczalne jest zatem, zdaniem organu nadzoru, przeznaczenie terenów w miejscowym planie sprzeczne ze studium.

Odpowiadając na skargę, strona przeciwna wyjaśniła, że ewentualne drogi wewnętrzne dopuszczone na terenach P/U i O/P/U stanowić będą drogi prywatne, a konkretnie drogi na potrzeby komunikacyjne potencjalnych inwestycji na wyznaczonych ww. planem nowych terenach pod zainwestowanie, pod warunkiem potrzeby realizacji takich dróg. W planie odstępiono od ustalenia zasad ich budowy, ponieważ stanowić one będą jedynie uzupełnienie terenów P/U, O/U/P a ich realizacja będzie służyła wyłącznie prawidłowemu funkcjonowaniu potencjalnych przedsięwzięć inwestycyjnych. Parametry dróg będą ściśle uzależnione od potrzeb inwestora i charakteru realizowanej inwestycji, będą zlokalizowane na terenie inwestora.

Ponadto, jak wskazała strona, przeprowadzona tuż po wyborach samorządowych analiza zastanego stanu zagospodarowania przestrzennego m.in. miejscowości Marcinowice wykazała brak zasadności realizacji kolejnej zabudowy mieszkaniowej na obszarze oznaczonym na rysunku planu symbolem 1R z uwagi na: przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową wielu obszarów w różnych rejonach wsi Marcinowice, które posiadają uzbrojenie w infrastrukturę a pozostają niezabudowane, konieczność zaangażowania dużych środków finansowych na realizację infrastruktury na tym obszarze, co przy wyznaczonych wielu terenach mieszkaniowych już zaopatrzonych w infrastrukturę jest nieekonomiczne, położenie ww. obszaru przy drodze krajowej nr 35 o bardzo dużym natężeniu ruchu drogowego na trasie Wałbrzych-Wrocław, co umniejsza jego atrakcyjności a wręcz dyskwalifikuje funkcję mieszkaniową, zasiedlenie – stwarza natomiast zasadność docelowo zmiany przeznaczenia tego obszaru na zabudowę usługową i produkcyjną, w przypadku wyczerpania istniejących już a niezagospodarowanych w miejscowości Marcinowice terenów o tym przeznaczeniu. Wobec powyższych faktów przyjęte zostało realne i ekonomicznie uzasadnione rozwiązanie pozostawienia dotychczasowej rolnej funkcji ww. obszaru.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:**

W pierwszej kolejności Sąd podzielił zarzut istotnego naruszenia przez § 33 pkt 2 oraz § 34 pkt 2 we fragmentach „drogi wewnętrzne” zaskarżonej uchwały art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a 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.) poprzez brak określenia parametrów dla ewentualnych dróg wewnętrznych dopuszczonych w ramach przeznaczenia terenu oznaczonego symbolami 1P/U i 2P/U oraz O/P/U.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zgodnie zaś z § 4 pkt 9 lit. a ww. rozporządzenia – stanowiącego konkretyzację obowiązku określonego w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. – 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. Przy czym, jak słusznie wskazał organ nadzoru, powyższe pozwala stwierdzić, że ani ustawa, ani rozporządzenie, zobowiązując do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczają tego układu wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, w tym drogi wewnętrzne. Tym samym, określenie zasad budowy systemu komunikacji, w tym określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, czyli zarówno drogi publiczne w rozumieniu ustawy o drogach publicznych jak i drogi wewnętrzne.

W świetle powyższych ustaleń, Sąd podzielił stanowisko strony skarżącej, że zaskarżona uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu planu określonego w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 lit. a ww. rozporządzenia, co należy uznać za naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały we wskazanych powyżej fragmentach.

Sąd podzielił również drugi zarzut, tj. istotnego naruszenia art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 w związku z art. 28 u.p.z.p. przez § 36 we fragmencie „1R” oraz załącznika nr 1 do uchwały w części oznaczonej symbolem 1R poprzez określenie przeznaczenia terenów niezgodnie z ustaleniami studium.

Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Stosownie zaś do art. 15 ust. 1 u.p.z.p. (jak słusznie zauważył Wojewoda w brzmieniu przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 25 czerwca 2010 r.) wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Plan miejscowy – zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. – uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz 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. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Jak się podkreśla w literaturze prawniczej studium jest formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne i jest nie tylko aktem określającym założenia lokalnej polityki przestrzennej, lecz zawiera ustalenia wiążące przy sporządzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Poprzez studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego władze gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie polityki przestrzennej, przede wszystkim poprzez wskazanie terenów przeznaczonych pod zabudowę. W studium dokonuje się więc kwalifikacji i przeznaczenia poszczególnych obszarów gminy. Studium nie ma, co prawda, mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, lecz jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2006, s. 78 i n.).

W § 36 zaskarżonej uchwały dla terenów 1R ustalono przeznaczenie pod tereny rolne z zakazem zabudowy. Tymczasem w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonym uchwałą Rady Gminy Marcinowice z dnia 17 grudnia 2009 r. nr XXXV/182/09 oraz zmienionym uchwałami z dnia 22 lutego 2013 r. nr XXIX/166/13 i z dnia 24 kwietnia 2015 r. nr VII/36/15 ww. teren został określony jako zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna (funkcja główna obszaru – jednostka G13). Okoliczności powyższe nie są przedmiotem sporu. Z prostego zestawienia ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów oznaczonych symbolem 1R z ustaleniami studium w zakresie przeznaczenia tego same-

go obszaru wynika zatem, że ustalenia obu aktów nie są ze sobą zgodne. Inne przeznaczenie określonego terenu w planie miejscowym niż w studium, zwłaszcza wówczas, gdy to „inne przeznaczenie terenu” – jak ma to miejsce w niniejszej sprawie – jest całkowicie odmienne od ustalonego w studium, należy zakwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego wyrażonych w art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w stopniu powodującym nieważność tej części uchwały (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.).

W związku z powyższym zasadnym staje się wniosek o stwierdzenie nieważności § 36 zaskarżonej uchwały we fragmencie „1R” oraz załącznika nr 1 do niej w części oznaczonej symbolem 1R.

Z tych względów i zgodnie z art. 147 § 1 i art. 200 P.p.s.a. orzeczono jak w sentencji wyroku.