



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 7 marca 2023 r.

Poz. 1641

### WYROK NR II SA/WR 42/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 marca 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Mieczysław  
Górkiewicz

Sędziowie:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel  
Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Anna  
Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 17 marca 2015 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich  
z dnia 28 sierpnia 2014 r. nr XLVII/493/14  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania  
przestrzennego terenów w rejonie ulicy Starowiejskiej we wsi Smolec

**I. stwierdza nieważność § 15 ust. 2 pkt 3 lit. a zaskarżonej uchwały;**

**II. dalej idącą skargę oddala;**

**III. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w punkcie pierwszym wyroku nie podlega wykonaniu;**

**IV. zasądza od Gminy Miejskiej w Kątach Wrocławskich na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 28 sierpnia 2014 r. (nr XLVII/493/14) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów w rejonie ulicy Starowiejskiej we wsi Smolec.

W petitum skargi Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności § 15 ust. 2 pkt 3 lit. a oraz § 15 ust. 4 pkt 2 we fragmencie „sieci infrastruktury technicznej oraz” uchwały jak również zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu Wojewoda w pierwszej kolejności wyjaśnił, że z uwagi na upływ terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego koniecznym było złożenie niniejszej skargi, gdyż w toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2013, poz. 1205, ze zm.), art. 15 ust. 2 pkt 10, art. 17 pkt 6 lit. c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r. poz. 647 ze zm., dalej 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., Nr 164, poz. 1587).

Precyzując powyższe Wojewoda wskazał, że w § 15 uchwały ustalono przeznaczenie terenów, zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Zasady te w ust. 4 dotyczą terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem IR, dla których przewidziano przeznaczenie podstawowe - teren rolniczy (pkt 1), a uzupełniające - sieci infrastruktury technicznej oraz infrastruktura telekomunikacyjna w zakresie łączności publicznej. Wadliwość powyższego unormowania – zdaniem skarżącego - polega na wprowadzeniu mechanizmu zmierzającego do zmiany przeznaczenia gruntu rolnego z pominięciem trybu wymaganego przez ustawodawcę. W tym kontekście wyjaśnił, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z o ochronie gruntów rolnych i leśnych to w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dokonuje się przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Zmiana ta powinna być poprzedzona zgodą właściwego organu - ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, co wynika wprost z art. 7 ust. 2 pkt 1 tej ustawy. Ponadto art. 17 pkt 6 lit. c ustawy obliguje do wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne.

W świetle powyższego Wojewoda wskazał, że nie sposób zaaprobować stanowiska Gminy, zajętego w przesłanych organowi nadzoru wyjaśnieniach, według którego przedmiotowy plan ustala możliwość przeprowadzenia sieci infrastrukturalnych na terenach rolnych, nie określając jednak formy. W konsekwencji potencjalny inwestor jest zobowiązany przygotować projekt przebiegu sieci tak, aby był zgodny z obowiązującymi przepisami (przykładowo pod ziemią) i nie powodował zmiany sposobu użytkowania gruntów rolnych. Zdaniem organu nadzoru przyjęty plan pozwala na przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem IR pod sieć infrastruktury technicznej, bez żadnych ograniczeń co do formy realizacji tej inwestycji. Oznacza to, że niezależnie od intencji uchwałodawcy, możliwe będzie przeprowadzenie na tym terenie naziemnej sieci infrastruktury technicznej, co równoznaczne będzie ze zmianą przeznaczenia gruntów rolnych. Co więcej, takiemu zamierzeniu inwestycyjnemu nie sposób będzie zarzucić niezgodność jego realizacji z obowiązującymi przepisami, skoro akt prawa miejscowego dopuszcza przeznaczenie terenu pod infrastrukturę techniczną bez żadnych ograniczeń. Przy takich uwarunkowaniach prawnych inwestor będzie w stanie uzyskać decyzję zezwalającą na wyłączenie z produkcji użytków rolnych, bowiem organ ochrony gruntów rolnych, związany dokonaną w planie miejscowym zmianą przeznaczenia tych gruntów, nie będzie weryfikował procedury planistycznej.

W rezultacie organ nadzoru uznał, że wskazane powyżej uchybienie w sposób istotny narusza tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co uzasadnia stwierdzenie nieważności aktu planistycznego gminy we wnioskowanym zakresie. Dodatkowo organ nadmienił, że orzecznictwo sądów administracyjnych traktuje niewystąpienie o zgodę właściwego organu w procedurze zmiany przeznaczenia gruntów rolnych czy leśnych jako istotne naruszenie trybu uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2009 r. II OSK 1900/08,

wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 26 lutego 2007 r. II SA/Kr 1161/06, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Z kolei motywując zasadność stwierdzenia nieważności § 15 ust. 2 pkt 3 lit. a zaskarżonej uchwały Wojewoda podał, że w § 15 ust. 2 uchwały zawarto ustalenia dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MN/U, 2MN/U, 3MN/U z przeznaczeniem podstawowym pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną i usługową. Na podstawie pkt 3 lit. a tego paragrafu dopuszczono przeznaczenie uzupełniające - drogi wewnętrzne. W planie miejscowym nie określono jednakże parametrów tych dróg. Tymczasem z art. 15 ust. 2 u.p.z.p. wynika obowiązek określenia zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, którego zakres przedmiotowy i granice kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z tym przepisem tekst planu miejscowego powinien zawierać ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym w szczególności określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych (lit. a). Poprzez powiązanie drogi wewnętrznej z zewnętrznym układem komunikacji drogowej, droga wewnętrzna wchodzi w skład systemu komunikacji. Prawodawca, zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy takiego systemu oraz określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczył tego wymogu wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi, w tym drogi wewnętrzne. Wojewoda nadmieniał przy tym, że § 14 i § 15 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. nr 75 poz. 690 ze zm.) przypisuje dojezdom i dojazdom do działek budowlanych określone wymogi co do parametrów, jednak nie są one ścisłe, mówią jedynie o minimalnych szerokościach dróg w liniach rozgraniczających. Obowiązkiem zaś organu jest ich określenie w tekście planu, albowiem z żadnego przepisu prawa nie wynika, iż parametr odnoszący się do szerokości drogi ma być tożsamy z minimalną szerokością określoną w tym rozporządzeniu. To właśnie Rada Miejska jest uprawniona i zobowiązana do skonkretyzowania tej wielkości poprzez wskazanie w części tekstowej planu szerokości dróg. Brak kompleksowej regulacji w zakresie ustalenia parametrów dróg wewnętrznych, przewidzianych jako przeznaczenie uzupełniające terenu stanowi z kolei istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w związku z § 4 pkt 9 lit. a cyt. rozporządzenia Ministra Infrastruktury, a pogląd ten znajduje swoje uzasadnienie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Kątach Wrocławskich wniosła o jej oddalenie wywodząc, że ustalenie zawarte w §15 ust. 4 pkt 2 zaskarżonej uchwały we fragmencie „sieci infrastruktury technicznej oraz” wprowadzono mając na uwadze fakt, że plan miejscowy nie może blokować rozwoju sieci infrastrukturalnych, tak o znaczeniu lokalnym jak i ponadlokalnym, a potencjalny inwestor jest zobowiązany przygotować plan w taki sposób, aby był on zgodny z obowiązującymi przepisami, w tym nie prowadził do zmiany sposobu użytkowania gruntów rolnych.

Z kolei ustosunkowując się do zarzutu sformułowanego wobec § 15 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały organ wyjaśnił, że przepis ten wprowadzono mając na uwadze, że § 14 i § 15 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie przypisuje dojezdom i dojazdom (rozumianych jako drogi wewnętrzne) do działek budowlanych określone wymogi dot. minimalnych szerokości dróg w liniach rozgraniczających. Ponadto, organ wskazał, że nawet brak jakiegokolwiek wskazania zapisu w planie miejscowym o dopuszczeniu dróg wewnętrznych nie uniemożliwia ich realizacji, gdyż zgodnie z przepisami odrębnymi do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych należy zapewnić dojezdy i dojazdy umożliwiające dostęp do drogi publicznej.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 17 marca 2015 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego oświadczyła, że popiera skargę i wnioski w niej zawarte.

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

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej p.p.s.a.).

Po myśli art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm., dalej u.p.z.p.) zgodnie, z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Istotne jest także to, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykroczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259). Kontrola tegoż Sądu podlegała uchwała Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 28 sierpnia 2014 r. (Nr XLVII/493/14) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów w rejonie ulicy Starowiejskiej we wsi Smolec.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że zaskarżony przez Wojewodę Dolnośląskiego § 15 ust. 2 pkt 3 lit. a zostały podjęty z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc dotyczące zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), podjętych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. W § 15 ust. 2 dla terenów oznaczonych w planie symbolem 1 MN/U, 2 MN/U, 3 MN/U jako przeznaczenie podstawowe określono tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, natomiast jako uzupełniające - w zaskarżonej regulacji – drogi wewnętrzne.

Zdaniem Sądu na akceptację zasługuje sformułowany w skardze zarzut naruszenia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez nieokreślenie parametrów dróg wewnętrznych, których lokalizację umożliwiono w zakresie przeznaczenia dopuszczalnego na terenach oznaczonych symbolami 1MN/U, 2 MN/U, 3 MN/U w zapisach § 15 ust. 2 pkt 3 lit. a niniejszej uchwały. Należy bowiem wskazać, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej – ustalenia w tym zakresie, stosownie do § 4 pkt 9 lit. a powoływanego rozporządzenia powinny zawierać w szczególności określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikację ulic i innych szlaków komunikacyjnych. W warunkach prawnych wynikających ze wskazanych w skardze przepisów ustawy i aktu wykonawczego należy podzielić stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że brakiem kompleksowej regulacji w zakresie ustalenia parametrów dróg wewnętrznych przewidzianych jako przeznaczenie dopuszczalne na terenach powyżej wymienionych Rada Miejska w Kątach Wrocławskich spowodowała kwalifikowaną wadliwość wskazanych w skardze zapisów. Zdaniem Sądu należy uznać, że droga wewnętrzna wchodzi w skład systemu komunikacji z tego względu, że poprzez teren tej drogi umożliwiony jest dostęp do wewnętrznego układu

komunikacji drogowej. Istotne również jest, że ustawodawca zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji, tak samo jak Minister Infrastruktury zobowiązując ten organ w powoływany wcześniej rozporządzeniu do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczył układu (systemu) komunikacyjnego wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, a więc również drogi wewnętrzne.

Takie stanowisko prezentowane było w orzecznictwie ogólnoadministracyjnym, w tym w szczególności w wyrokach powołanych przez skarżący organ nadzoru w uzasadnieniu skargi.

Sąd nie podzielił już jednak zarzutu skarżącego sformułowanego względem § 15 ust. 4 pkt 2 we fragmencie „sieci infrastruktury technicznej oraz”. W niniejszym przepisie kreując zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu lokalny prawodawca dla obszaru oznaczonego w planie symbolem 1R – przypisał przeznaczenie terenu rolniczego, a jako przeznaczenie uzupełniające przyjął sieci infrastruktury technicznej oraz infrastrukturę telekomunikacyjną w zakresie łączności publicznej.

Zdaniem Sądu kwestionowanej przez skarżącego regulacji nie można odczytywać jako mechanizmu zmierzającego do zmiany przeznaczenia gruntu rolnego z pominięciem trybu wymaganego przez prawodawcę w postanowieniach ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm.). Nie sposób także uznać, że dopuszczenie jako uzupełniającego przeznaczenia sieci infrastruktury technicznej równoznaczne będzie ze zmianą przeznaczenia gruntów rolnych. W ocenie Sądu nie ma przeszkód aby oznaczenie określonego terenu jako rolnego wykluczało jednocześnie możliwość jego zagospodarowania - w ramach przeznaczenia uzupełniającego - pod sieci infrastruktury technicznej. Istotne jest jednak to, aby potencjalny inwestor przygotował projekt takiej inwestycji w sposób zgodny z obowiązującymi regulacjami, a nadto aby nie niweczył on podstawowego przeznaczenia tegoż obszaru jakim jest teren rolny. Zdaniem Sądu nie ma przeszkód, aby tak określone przeznaczenie podstawowe i uzupełniające wzajemnie obowiązywały. Zaaprobowanie stanowiska Wojewody skutkowałoby z kolei pozbawieniem, a nawet wyłączeniem rozwoju sieci infrastruktury technicznej jak też blokowaniem rozwoju sieci infrastrukturalnych tak o znaczeniu lokalnym jak i ponadlokalnym w sposób nieproporcjonalny do zakładanego celu.

Konkludując, w zaistniałych okolicznościach Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając wskazane naruszenia prawa za istotne – stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. - orzekł jak w pkt I sentencji, natomiast nie podzielając twierdzeń skarżącego – na podstawie art. 151 p.p.s.a. - oddalił skargę. Orzeczenie w pkt III znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 cyt. ustawy, a rozstrzygnięcie o kosztach w jej art. 200.