



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 czerwca 2025 r.

Poz. 2683

WYROK NR II SA/WR 583/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 26 lutego 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

Sędzia WSA Adam Habuda (sprawozdawca)

Asesor WSA Marta Pawłowska

starszy referent Tomasz Gołębiowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 26 lutego 2025 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Stara Kamienica
z dnia 29 lutego 2024 r. nr LXIX.421.2024
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów
położonych w Gminie Stara Kamienica

I. stwierdza nieważność § 12 pkt 1 zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Stara Kamienica na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski (dalej Wojewoda, skarżący) zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę nr LXIX.421.2024 Rady Gminy Stara Kamienica (dalej także jako Rada, organ) z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów położonych w Gminie Stara Kamienica (dalej uchwała, plan miejscowy).

Zastrzeżenia Wojewody wywołał § 12 pkt 1 miejscowego planu (usytuowany w rozdziale 2 pt. Ustalenia szczegółowe) w brzmieniu: Ustala się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji: 1) ustala się warunki powiązań z zewnętrznym układem komunikacyjnym – poprzez istniejące i projektowane skrzyżowania i zjazdy zgodnie z rysunkiem planu.

Zdaniem Wojewody § 12 pkt 1 planu uchwalono z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977), dalej u.p.z.p. oraz § 4 pkt 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404) w związku z art. 20 pkt 8 i art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320), dalej ustawa drogowa, polegającym na podjęciu uchwały z przekroczeniem zakresu przyznanej kompetencji.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda rozwinął, że w zakresie kompetencji organu stanowiącego gminy jest określenie warunków powiązania terenów objętych planem z zewnętrznym układem komunikacyjnym, jednak ustalenia te nie mogą wkraczać w materię regulowaną ustawą. Zgodnie z art. 20 pkt 8 ustawy o drogach publicznych do zarządcy drogi należy w szczególności wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdy z dróg oraz pobieranie kar i opłat pieniężnych. Natomiast w myśl art. 29 ust. 1 i 2 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, zaś w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi. Oznacza to, że zjazd lokalizowany jest albo przez jego budowę przez zarządcę drogi (czynność materialno – techniczna) albo w formie decyzji administracyjnej. Decyzja administracyjna (zezwolenie na lokalizację zjazdu) jest zatem jedynym aktem, w którym może zostać wskazana lokalizacja zjazdu i wymagania względem niego. W zezwoleniu na lokalizację zjazdu, w świetle art. 29 ust. 3 o drogach publicznych, określa się m. in. lokalizację zjazdu i jego parametry techniczne. Wobec tego, jak stwierdził Wojewoda, wprowadzenie do miejscowego planu regulacji dotyczących zjazdów z dróg wykracza poza kompetencję prawodawczą organu stanowiącego gminy. Dla wzmocnienia swojego stanowiska Wojewoda przywołał orzecznictwo sądowe (WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 stycznia 2024 r. sygn. akt II SA/Wr 408/23, wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r. sygn. akt II OSK 2097/15). Wskazuje ono, że Rada poprzez wprowadzenie, w ramach planu, dopuszczenia zjazdu z drogi, naruszyła ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie zjazdów dotyczących z dróg publicznych, które powinny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym ustawą o drogach publicznych. Ponadto związanie zarządcy drogi treścią miejscowego planu w zakresie obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z dróg publicznych, skutkowałoby bezprzedmiotowością art. 29 ustawy o drogach publicznych. Zatem kwestionowane unormowanie wykracza poza zakres kompetencji Rady, a więc jego podjęcie stanowi istotne naruszenie prawa.

Wojewoda zwrócił się o stwierdzenie nieważności kwestionowanego przepisu planu miejscowego oraz o zasądzenie kosztów.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o jej oddalenie uznając, że kwestionowany przepis planu nie wykracza poza kompetencje Rady. Rada argumentuje, że poprzez § 12 planu zrealizowano wymogi określone w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz w § 4 pkt 11 rozporządzenia. Zaskarżona regulacja odnosi się do ustalonych w § 4 pkt 11 lit. b rozporządzenia i wskazuje, że powiązanie wyznaczonych w planie elementów układu komunikacyjnego z zewnętrznym układem drogowym ma się odbywać przez istniejące i projektowane skrzyżowania i zjazdy zgodnie z rysunkiem planu. Ma więc zastosowanie wyłącznie do elementów układu drogowego oznaczonych na rysunku planu w zakresie wynikającym z wymogów określonych w powołanych przepisach. Skoro zgodnie z upzp oraz rozporządzeniem drogi wewnętrzne stanowią kategorię przeznaczenia terenu, którą wyznacza się w planie miejscowym, za oczywiste uznać należy, że w odniesieniu do tych dróg plan wyznacza także ich połączenia z drogami publicznymi, które w myśl przepisów odrębnych są zjazdami. W przedmiotowym planie przepis § 12 pkt 1 odnosi się do takiej sytuacji, wskazując jednoznacznie, że chodzi o elementy układu drogowego oznaczone na rysunku planu, a nie o inne zjazdy (np. na posesje), które

faktycznie, jak wskazano w skardze, ustalane są w trybie określonym w ustawie o drogach publicznych, przez zarządców dróg.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Sąd uwzględnił skargę, ponieważ doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu.

Jak stanowi 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 ze zm.), dalej p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Na zasadzie przywołanego przepisu kontroli Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu poddano będący aktem prawa miejscowego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów w gminie Stara Kamienica.

Sąd administracyjny, opierając się na przepisie art. 147 § 1 p.p.s.a., uwzględniając skargę na akt prawa miejscowego, stwierdza nieważność tego aktu w całości lub w części albo stwierdza, że został wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie nieważności.

Nieważność uchwały planistycznej - miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - uwarunkowana jest kwalifikowanym naruszeniem: 1) zasad sporządzania planu miejscowego, 2) trybu sporządzania planu miejscowego. Zgodnie z 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. Tak więc nieważność uchwały planistycznej - miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - uwarunkowana jest naruszeniem: 1) zasad sporządzania planu miejscowego, 2) trybu sporządzania planu miejscowego, przy czym ustawodawca stawia wymóg kwalifikowanego – istotnego – naruszenia zarówno wobec zasad, jak i trybu.

Do uznania trafności złożonej skargi będzie mogło dojść w następstwie tego, gdy Sąd uzna, że w procedurze planistycznej istotnie naruszono zasady sporządzania planu miejscowego lub też istotnie naruszono tryb sporządzania planu.

Zasady sporządzania planu dotyczą merytorycznej jego zawartości (przyjętych w nim ustaleń, część tekstowej, graficznej oraz załączników), a także standardów dokumentacji planistycznej. W piśmiennictwie prawniczym dekodującym istotę semantyczną zasady sporządzania planu, w pojęciu zasady akcentuje się kierunkową, ogólną, fundamentalną, ważną, istotną dla sporządzenia planu treść – to w związku z tym każde naruszenie – ale właśnie tej fundamentalnej, tzw. zasadniczej treści, czyli zasady sporządzenia planu – skutkuje stwierdzeniem nieważności planu (Iwona Niżnik-Dobosz (w:) Zofia Duniewska (red.), Małgorzata Stahl (red.) Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo. Praktyka, Warszawa 2012, s. 411). Systematyzacja orzecznictwa sądowego prowadzi do wniosku, że przykładowymi postaciami naruszeń zasad sporządzania planu są: przekroczenie przez organ uprawnień planistycznych przez niezgodne z zasadą proporcjonalności i równości ograniczenie prawa własności nieruchomości, sporządzenie planu miejscowego w nieprawidłowej skali, przyjęcie w planie miejscowym ustaleń niezgodnych z treścią studium, postanowienia uchwały dopuszczające intensywną zabudowę mieszkaniową na terenach leśnych (zob. Igor Zachariasz (w:) Hubert Izdebski (red.), Igor Zachariasz (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2023, s. 330). Naruszenie zasad sporządzania planu to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach).

Natomiast tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej przez organ w celu uchwalenia planu. Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 października 2011 r., sygn. II OSK 1593/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 czerwca 2021 r. sygn. II SA/Wr 124/21). Egzemplifikacyjne przejawy naruszenia trybu to brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele inne niż rolnicze (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2009 r. sygn. II OSK 1900/08), czy zaniechanie poinformowania społeczeństwa danej miejscowości o wszczęciu procedury planistycznej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 11 października 2007 r., sygn. II SA/Bk 381/07).

Wojewoda zanegował przepis planu z powodu przekroczenia kompetencji przez prawodawcę lokalnego, tzn. regulacji kwestii, która została unormowana w ustawie. Spór prawny opiera się na rozstrzygnięciu, czy Rada - wypowiadając się o warunkach powiązań systemów komunikacji – i nakazując realizować je przez istniejące i projektowane zjazdy - zgodnie z rysunkiem planu, wkroczyła w materię ustawową (u.p.z.p. i ustawa drogowa).

Artykuł 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. stanowi: w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Z kolei § 4 pkt 11 rozporządzenia brzmi: ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej zawierają: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym.

Zgodnie z art. 20 pkt 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych do zadań zarządcy drogi należy wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych. Natomiast art. 29 ustawy drogowej wskazuje, że: 1) 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, 2) w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi.

Z przywołanych przepisów u.p.z.p. jednoznacznie wynika, że plan miejscowy musi określać zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji (jest to obligatoryjny element planu), zaś w obrębie tych zasad mieści się określenie układu komunikacyjnego wraz ze stosownymi parametrami i klasyfikacją dróg oraz określenie powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym. Określić układ komunikacyjny i jego powiązania to nic innego jak opisać jego strukturę, wskazać przebieg ciągów komunikacji, w tym połączenia umożliwiające łączność z otoczeniem zewnętrznym, oznaczyć adekwatne parametry i klasy dróg. Z kolei przepisy ustawy drogowej wskazują, że inwestycja obejmująca budowę (przebudowę) zjazdu z drogi determinowana jest zezwoleniem zarządcy drogi, chyba że ma miejsce budowa (przebudowa) drogi - wtedy inwestycja związana ze zjazdem istniejącym należy do zarządcy drogi.

Zjazd, zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy drogowej, to część drogi publicznej łącząca jezdnię z nieruchomością gruntową usytuowaną poza pasem drogowym, stanowiącą bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skrzyżowanie to część drogi publicznej będącą połączeniem dróg publicznych albo jezdni jednej drogi publicznej w jednym poziomie (art. 4 pkt 9).

Prawodawca lokalny określając powiązania systemów komunikacji z zewnętrznym układem komunikacyjnym sprecyzował: „poprzez istniejące i projektowane skrzyżowania i zjazdy zgodnie z rysunkiem planu”. Innymi słowy unormowano w planie miejscowym, że powiązanie systemów komunikacji ma być zrealizowane przez istniejące i projektowane skrzyżowania i zjazdy, zgodnie z rysunkiem planu. Zjazdy i skrzyżowania, jak stanowią powołane definicje legalne, są częściami drogi publicznej.

Zdaniem Sądu ustawa nie tylko definiuje zjazd, ale też jasno określa warunki wybudowania (przebudowania) zjazdu, wskazując wymóg uzyskania zezwolenia zarządcy drogi. W konsekwencji, gdy prawodawca lokalny nakazuje realizować powiązania systemów komunikacyjnych przez zjazdy, to w istocie rzeczy wypowiada się o materii, która została zastrzeżona dla ustawodawcy i przez niego uregulowana. Wskazano wyżej ustawową definicję „zjazdu”, i to z niej wynika jego funkcja i istota: łącznika jezdni z nieruchomością, umożliwiającego dostęp z tej nieruchomości do drogi publicznej. Idąc dalej, to ustawodawca „drogowy” nadaje zjazdowi funkcję, reguluje budowę zjazdu, wskazując stosowne instrumenty prawne (zezwoleń na lokalizację zjazdu). W konsekwencji, w delegacji do określenia układu komunikacyjnego i wskazania powiązań tego układu z układem zewnętrznym nie mieści się upoważnienie do uregulowania, że systemy komunikacji mają być powiązane przez projektowane i istniejące zjazdy, ponieważ jest to materia ustawowa, wykonawczo przyporządkowana zarządcy drogi. Tym samym wypowiadając się o możliwości lokalizowania zjazdów organ stanowiący gminy narusza swoją właściwość, wkracza w kompetencję ustawową, co jest istotnym naruszeniem prawa (zob. powołany wcześniej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 stycznia 2024 r. sygn. akt II SA/Wr 408/23). Można zilustrować dodatkowo, że zarządca drogi, w określonych sytuacjach, uwarunkowanych technicznie, może odmówić zezwoleń na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę (art. 29 ust. 4 ustawy drogowej), co trzeba podkreślić, ponieważ to zarządca drogi jest wskazany jako podmiot kompetentny. Unormowanie planu odnoszące się do powiązań

układów komunikacyjnych przez zjazdy, zgodnie z rysunkiem planu nie może pełnić roli takiego „wymogu technicznego”.

Reasumując, prawodawca lokalny ma obowiązek tak ukształtować przeznaczenie terenów objętych planem, by w sposób racjonalny zapewnić ich obsługę komunikacyjną (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2021 r. sygn. akt II OSK 2362/20), jednak nie obejmuje to wkraczania w kompetencje przyznane ustawowo zarządom dróg. Kompetencje określające administrowanie drogami są uregulowane ustawowo, nie powinny być powielane ani modyfikowane prawem miejscowym, zatem wypowiedzanie się przez organ stanowiący gminy w kwestii możliwości lokalizacji zjazdów nie mieści się we właściwości prawodawcy miejscowego, i istotnie narusza prawo. Przedstawione w odpowiedzi na skargę wyjaśnienia organu nie mogły przynieść skutku, ponieważ wykroczenie poza właściwość nie jest związane z takim czy innym rysunkiem planu, ale wynika przede wszystkim z brzmienia (umieszczenia w planie) zakwestionowanego przepisu, zaś rysunek planu wskazuje na drogi publiczne i drogi wewnętrzne. Dlatego wyjaśnienia organu stanowią interpretację planu miejscowego, i nie mogą sanować przepisu, który, jak ocenił Sąd, jest zbędny, i wkracza w przestrzeń zarezerwowaną dla ustawodawcy zwykłego.

Z przedstawionych powodów na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd uwzględnił skargę Wojewody Dolnośląskiego orzekając jak w sentencji, i eliminując z obrotu prawnego kwestionowany przepis planu miejscowego. O kosztach orzeczono na zasadzie art. 200 p. p. s. a. w związku z art. 205 § 2 p. p. s. a.