



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 10 września 2013 r.

Poz. 4944

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 70/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 maja 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:  
Sędziowie:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski  
Sędzia WSA Ireneusz Dukiel (spr.)  
Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz

Protokolant:

Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 21 maja 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich

z dnia 27 września 2012 r. Nr XXV/239/12

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Pietrzykowice-Rybница, w rejonie ulicy Fabrycznej i rzeki Kasiny

**I. stwierdza nieważność § 3 ust. 1 pkt 7, § 6 ust. 6 pkt 1, § 8 ust. 4 pkt 1 lit. b we fragmencie „poprzez jeden zjazd w obszarze włączeń komunikacyjnych wskazanym na rysunku planu”, § 8 ust. 4 pkt 1 lit. c we fragmencie „poprzez jeden zjazd w obszarze włączeń komunikacyjnych wskazanym na rysunku planu”, § 8 ust. 4 pkt 2 lit. b we fragmencie „poprzez jeden zjazd w obszarze włączeń komunikacyjnych wskazanym na rysunku planu”, § 9 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „wyłącznie w obszarach włączeń komunikacyjnych wskazanych na rysunku planu”, § 10 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „wyłącznie w obszarach włączeń komunikacyjnych wskazanym na rysunku planu” zaskarżonej uchwały oraz załącznika graficznego Nr 1 w zakresie dotyczącym „obszarów włączeń komunikacyjnych” zaskarżonej uchwały;**

**II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części opisanej w pkt. I nie może być wykonana;**

**III. zasądza od Gminy Kąty Wrocławskie na rzecz strony skarżącej kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

### Uzasadnienie

Rada Miejska w Kątach Wrocławskich zaskarżoną uchwałą Nr XXV/239/12 z dnia 27 września 2012 r. uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Pietrzykowice - Rybnica, w rejonie ulicy Fabrycznej i rzeki Kasiny.

Wojewoda Dolnośląski, jako organ nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, wniesionej w trybie na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 50 § 2, art. 52 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270, dalej w skrócie u.p.p.s.a.), zakwestionował § 3 ust. 1 pkt 7, § 6 ust. 6 pkt 1, § 8 ust. 4 pkt 1 lit. b) we fragmencie „poprzez jeden zjazd w obszarze włączeń komunikacyjnych wskazanym na rysunku planu”, § 8 ust. 4 pkt 1 lit. c) we fragmencie „poprzez jeden zjazd w obszarze włączeń komunikacyjnych wskazanym na rysunku planu”, § 8 ust. 4 pkt 2 lit. b) we fragmencie „poprzez jeden zjazd w obszarze włączeń komunikacyjnych wskazanym na rysunku planu”, § 9 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „wyłącznie w obszarach włączeń komunikacyjnych wskazanych na rysunku planu”, § 10 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „wyłącznie w obszarze włączeń komunikacyjnych wskazanym na rysunku planu” oraz załącznika graficznego Nr 1 w zakresie dotyczącym „obszarów włączeń komunikacyjnych” uchwały.

Organ nadzoru zarzucił podjęcie skarżonych przepisów z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm., zwanej 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. Nr 164, poz. 1587, zwanego dalej rozporządzeniem), poprzez naruszenie zasad sporządzania planu i przekroczenie upoważnienia ustawowego do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Skarżący organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności wskazanych przepisów zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi podano, że zakwestionowanymi postanowieniami Rada postanowiła o ustaleniu obszarów włączeń komunikacyjnych terenów 1UC, PU i 2 UC, PU do drogi KDG - drogi głównej publicznej, a terenu 1UC, PU także do drogi KDZ - drogi zbiorczej publicznej. Zgodnie z zakwestionowanymi fragmentami uchwały: „Obowiązującymi ustaleniami planu są następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu: (...) 7) obszar włączeń komunikacyjnych.” (§ 3 ust. 1 pkt 7), „każdej działce budowlanej należy zapewnić bezpośredni dostęp do obszaru włączeń komunikacyjnych wskazanym na rysunku planu lub drogi wewnętrznej mającej bezpośredni dostęp do obszaru włączeń komunikacyjnych” (§ 6 ust. 6 pkt 1), „W zakresie obsługi komunikacyjnej dopuszcza się obsługę: 1) terenu 1UC,PU: (...) b) z terenu o symbolu 1KDG poprzez jeden zjazd w obszarze włączeń komunikacyjnych wskazanym na rysunku planu, w tej sytuacji zarządca drogi określi możliwość włączenia, zgodnie z przepisami odrębnymi, c) z terenu o symbolu 1KDZ poprzez jeden zjazd w obszarze włączeń komunikacyjnych wskazanym na rysunku planu, w tej sytuacji zarządca drogi określi możliwość włączenia, zgodnie z przepisami odrębnymi, 2) terenu 2UC,PU: (...) b) z terenu o symbolu 1 KDG poprzez jeden zjazd w obszarze włączeń komunikacyjnych wskazanym na rysunku planu, w tej sytuacji zarządca drogi określi możliwość włączenia, zgodnie z przepisami odrębnymi,” (§ 8 ust. 4 pkt 1 lit. b i lit. c, pkt 2 lit. b), „dopuszcza się obsługę komunikacyjną przyległych terenów oznaczonych symbolami 1UC,PU, 2UC,PU wyłącznie w obszarach włączeń komunikacyjnych wskazanych na rysunku planu.” (§ 9 ust. 2 pkt 1), „dopuszcza się obsługę komunikacyjną przyległego terenu oznaczonego symbolem 1UC,PU wyłącznie w obszarze włączeń komunikacyjnych wskazanym na rysunku planu;” (§10 ust. 2 pkt 1), a także załącznik graficzny Nr 1 od uchwały w zakresie określenia „obszaru włączeń komunikacyjnych”.

Zdaniem Wojewody, Rada Miejska w powyższym zakresie przekroczyła upoważnienie 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 naruszyła uprawnienia zarządcy drogi. Przepis art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm., dalej w skrócie u.d.p.) klasyfikuje drogi publiczne. Zgodnie z art. 19 ust. 2 u.d.p., zarządcami dróg

w przypadku dróg są: 1) krajowych - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad; 2) wojewódzkich - zarząd województwa; 3) powiatowych - zarząd powiatu; 4) gminnych - wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Organ nadzoru wskazał, że przywołana ustawa określa w sposób szczegółowy zadania i kompetencje organu pełniącego funkcję zarządcy drogi. Zgodnie z 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, z zastrzeżeniem ust. 2. W przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi (art. 29 ust. 2 tej ustawy). Zgodnie z definicją legalną pojęcia „zjazdu” określoną w art. 4 pkt 8 u.d.p., jest nim połączenie drogi publicznej z nieruchomością położoną przy drodze, stanowiące bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Uwzględniając przytoczoną regulację organ nadzoru przyjął, że zgodnie z definicją zawartą w ustawie o drogach publicznych przez „obszary włączeń komunikacyjnych” obszarów 1UC,PU i 2UC,PU określonych w planie należy w rzeczywistości rozumieć obszary dopuszczalnych „zjazdów”, o którym mowa w art. 4 pkt 8 tej ustawy. W związku z tym wszelkie regulacje dotyczące zjazdów z dróg publicznych należy w tym przypadku odnieść bezpośrednio do „włączeń komunikacyjnych” określonych w kwestionowanej uchwale stanowiącej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W ocenie Wojewody poprzez określenie obszaru włączeń komunikacyjnych Rada ustaliła w badanym planie miejscowym obszary, na których dopuszcza lokalizację zjazdów z drogi, a jednocześnie wykluczyła możliwość lokalizacji takich zjazdów na pozostałym odcinku drogi.

Ponadto Wojewoda podniósł, że ustawa o drogach publicznych określa elementy treściowe decyzji o lokalizacji zjazdu z drogi publicznej (art. 29 ust. 3 ustawy) oraz przesłanki odmowy wydania tego rodzaju zezwolenia (art. 29 ust. 4 ustawy). Podkreślił, że zezwolenie na lokalizację zjazdu z drogi publicznej stanowi prawny środek ograniczenia korzystania z dróg publicznych. Zarządca drogi jako organ właściwy w sprawach określonych w art. 29 ust. 1 u.d.p., został upoważniony do przeprowadzenia indywidualnej oceny technicznych i infrastrukturalnych możliwości dostępu do drogi publicznej z terenu nieruchomości do niej przyległej z uwzględnieniem obowiązujących zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego. Regulacja ustawy o drogach publicznych wskazuje, że kompetencja ta została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest wyłączną formą prawną rozstrzygnięcia o tej kategorii sprawach. Nadto, uznaniowy charakter tego zezwolenia powoduje, że żaden przepis prawa nie może obligować zarządcy drogi (mieć wiążącej mocy) do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia. W ocenie Wojewody Dolnośląskiego, źródła ograniczeń uznania administracyjnego zarządcy drogi w omawianych sprawach nie mogą stanowić przepisy prawa z zakresu zagospodarowania i ładu przestrzennego, w tym akty prawa miejscowego. Przepisy ustawy o drogach publicznych stanowią regulację szczególną w stosunku do przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a przewidziane w niej instytucje i środki prawne, w tym akty indywidualne, realizują odmienne cele i zadania.

Organ nadzoru również zauważył, że związanie zarządcy drogi treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego co do obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej bądź jak w tym przypadku dojazdów, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 u.d.p. i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych. Sytuacja ta oznaczałaby niedopuszczalne i bezpodstawne przesunięcie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygnięcia tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę gminy jako organ właściwy do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, wolą ustawodawcy kwestia lokalizacji zjazdu z drogi publicznej rozstrzygana jest w trybie postępowania administracyjnego i w formie decyzji administracyjnej nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego - miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem organu nadzoru powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 19 września 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 364/12.

Podsumowując Wojewoda zauważył, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., plan miejscowy powinien zawierać ustalenia w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Wymagany zakres ustaleń w tej kategorii sprawach precyzuje § 4 pkt 9 powołanego rozporządzenia, zgodnie z którym ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych

szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. W ocenie Wojewody, określony powołanymi przepisami ustawy i rozporządzenia zakres treściowy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może oznaczać dowolności regulacji w tym przedmiocie. Rada Miejska jako organ właściwy do uchwalenia planu miejscowego jest zobowiązana do przestrzegania granic udzielonej jej normy kompetencyjnej, ograniczanej zakresem zadań i kompetencji innych organów władzy publicznej.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Kątach Wrocławskich przyjęła w całości argumentację skarżącego przedstawioną w skardze.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny 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 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej). Zakres kontroli administracji publicznej w myśl art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a. obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Zgodnie z art. 147 § 1 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 6 u.p.p.s.a., 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu kierując się powyższym kryterium, po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych, podzielił zarzuty i argumentację skargi, co obligowało Sąd do wyeliminowania zaskarżonej uchwały z obrotu prawnego w części wskazanej w sentencji wyroku. Znamienne w niniejszej sprawie jest również to, że sama Rada Miejska w Kątach Wrocławskich przyjęła w całości argumentację organu nadzoru przedstawioną w skardze.

Podejmując uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Rada Miejska w Kątach Wrocławskich zobligowana była działać w granicach upoważnienia ustawowego i w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Winna również uwzględnić, że normy kompetencyjne podlegają ścisłej interpretacji - istnieje bowiem zakaz wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04, publ. OSS z 2005 r., nr 2, poz. 43).

W ramach określenia zasad modernizacji rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej Rada Miejska nie posiadała zatem kompetencji do wprowadzanie w planie zakazów lokalizowania nowych wjazdów czy też zjazdów z drogi publicznej. Skład orzekający podzielił pogląd prezentowany już wcześniej przez WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 lipca 2011 r. (sygn. akt II SA/Wr 341/11) oraz w przywołanym w skardze wyroku z dnia 19 września 2012 r. (sygn. akt II SA/Wr 364/12), że ustawowego nakazu wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. nie można rozumieć jako przyzwolenia ustawodawcy na wprowadzenie generalnego zakazu budowy nowych zjazdów z drogi publicznej.

Trafne jest stanowisko skarżącego, że o lokalizacji takich zjazdów (oraz o ich budowie) decydować powinien właściwy organ - zarządca drogi - w drodze decyzji administracyjnej. Natomiast plan miejscowy powinien zapewniać obsługę komunikacyjną objętych tym planem terenów wskazując np. z której drogi publicznej nieruchomości mają być obsługiwane. Nie można wykluczyć możliwości, że z pewnych względów plan ustali zasadę, że konkretne nieruchomości nie będą obsługiwane z danej drogi publicznej - wówczas konieczne jest określenie innej obsługi komunikacyjnej tych terenów - jednak ustalenia planu nie mogą odnosić się do lokalizacji konkretnych zjazdów i wjazdów (tak też NSA w wyroku z dnia 1 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 109/11). Mając powyższe na uwadze zasadnym okazało się stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 pkt 7, § 6 ust. 6 pkt 1, § 8 ust. 4 pkt 1 lit. b) we fragmencie „poprzez jeden zjazd w obszarze włączeń komunikacyjnych wskazanym na rysunku planu”, § 8 ust. 4 pkt 1 lit. c) we

fragmencie „poprzez jeden zjazd w obszarze włączeń komunikacyjnych wskazanym na rysunku planu”, § 8 ust. 4 pkt 2 lit. b) we fragmencie „poprzez jeden zjazd w obszarze włączeń komunikacyjnych wskazanym na rysunku planu”, § 9 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „wyłącznie w obszarach włączeń komunikacyjnych wskazanych na rysunku planu”, § 10 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „wyłącznie w obszarze włączeń komunikacyjnych wskazanym na rysunku planu” oraz załącznika graficznego Nr 1 w zakresie dotyczącym „obszarów włączeń komunikacyjnych” uchwały z uwagi na istotne naruszenie wymogów art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Rada Miejska przyjmując powyższą regulację naruszyła ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie rozstrzygania spraw dotyczących zjazdu z dróg publicznych, które powinny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych.

Biorąc pod uwagę powyższe, Sąd w pkt I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a., a w pkt II sentencji wyroku stosownie do art. 152 u.p.p.s.a. Rozstrzygnięcie w przedmiocie zwrotu poniesionych kosztów postępowania wydano na podstawie art. 200 u.p.p.s.a.