



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 2 sierpnia 2024 r.

Poz. 4140

### WYROK NR II SA/WR 408/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 25 stycznia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:  
Sędziowie:

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński  
Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (spr.)  
Sędzia WSA Władysław Kulon

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym  
na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 stycznia 2024 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce  
z dnia 20 kwietnia 2023 r. nr XLVII/921/2023  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego  
północnej części wsi Ślęza

**I. stwierdza nieważność § 16 ust. 5 zaskarżonej uchwały we fragmencie „poprzez istniejący zjazd z ul. Pszennej (1KDZ lub)”, § 18 ust. 1 pkt 1 we fragmencie: „i hurtowego”, § 20 ust. 6 oraz § 24 ust. 2 pkt 4;**

**II. zasądza od Gminy Kobierzyce na rzecz strony skarżącej 480 (czterysta osiemdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Skargą nadzorczą z 26 czerwca 2023 r. Wojewoda Dolnośląski (dalej jako „wojewoda”, „strona skarżąca”) zakwestionował uchwałę z dnia 20 kwietnia 2023 r. (nr XLVII/921/2023) Rady Gminy Kobierzyce w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części wsi Ślęza (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2023 r., poz. 3900) – dalej jako „MPZP” – wnosząc o stwierdzenie nieważności: § 16 ust. 5 we fragmencie: „poprzez istniejący zjazd z ul. Pszennej (1KDZ) lub”, § 18 ust. 1 pkt 1 we fragmencie: „i hurtowego”, § 20 ust. 6 oraz § 24 ust. 2 pkt 4 MPZP. Jednocześnie wojewoda wniósł o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi wojewoda zarzucił, że w zakresie § 16 ust. 5 MPZP we fragmencie: „poprzez istniejący zjazd z ul. Pszennej (1KDZ) lub” naruszono 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 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587) - dalej „rozporządzenie”, w zw. z art. 20 pkt 8 i art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645) - dalej „u.d.p.” poprzez podjęcie uchwały z przekroczeniem zakresu przyznanej kompetencji. W zakresie § 18 ust. 1 pkt 1 MPZP we fragmencie: „i hurtowego” oraz § 24 ust. 2 pkt 4 MPZP wojewoda wskazał na naruszenie art. 28 ust. 1 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz § 6 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) poprzez zamieszczenie w uchwale wewnętrznie sprzecznych regulacji. W odniesieniu do § 20 ust. 6 MPZP wojewoda zarzucił naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., polegające na wprowadzeniu w MPZP postanowień niezgodnych ze stanem faktycznym w zakresie położenia terenu o symbolu 2WS w granicach obszaru, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi Q10%. W uzasadnieniu skargi wojewoda wyjaśnił poszczególne zarzuty skargi. I tak wskazał, że w ustaleniach szczegółowych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu oznaczonego symbolem 1RM rada w § 16 ust. 5 MPZP określiła zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji. W regulacji tej ustalono, że obsługę komunikacyjną terenu 1RM należy zapewnić poprzez istniejący zjazd z ul. Pszennej (1KDZ) lub od strony przyległego terenu publicznego ciągu pieszo-jezdnego, oznaczonego na rysunku planu symbolem 1KDPj. Wojewoda stwierdził jednak, że wprowadzenie do MPZP regulacji dotyczących zjazdów z dróg, wykracza poza kompetencję prawodawczą, jaką posiada organ stanowiący gminy.

Przechodząc dalej wojewoda wskazał, że w § 18 ust. 1 pkt 1 MPZP zawarto ustalenia dotyczące przeznaczenia podstawowego terenu o symbolu 1U. Przyjęto, że na wskazanym terenie przeznaczeniem podstawowym jest zabudowa usługowa z zakresu; finansów, gastronomii, handlu detalicznego i hurtowego, kultury, usług drobnych, sportu i rekreacji, obsługi firm i klienta, niepublicznych usług oświaty, niepublicznych usług zdrowia i opieki społecznej. Jednocześnie w § 18 ust. 2 pkt 2 MPZP ustalono zakaz lokalizacji nowej zabudowy usługowej związanej z: prowadzeniem działalności związanej z logistyką, handlem hurtowym, obsługą transportu oraz składowaniem i magazynowaniem oraz obsługą i naprawami mechanicznymi, blacharskimi, lakierniczymi lub wulkanizacyjnymi pojazdów mechanicznych, punktów skupu i składowania surowców wtórnych oraz zakładów stolarskich (przeróbka drewna i produkcja wyrobów z drewna) i kamieniarskich. W ocenie wojewody tekst MPZP jest w tym zakresie wewnętrznie sprzeczny. Ponadto w § 24 MPZP, ustalając szerokość dróg w liniach rozgraniczających przyjęto w ustępie 2 pkt 3 tej regulacji, że dla terenu 1KDD szerokość w liniach rozgraniczających wynosi min. 10 m, z lokalnymi poszerzeniami, jak na rysunku planu. Z kolei w punkcie 4 ustalono, że dla terenu 1KDD szerokość w liniach rozgraniczających wynosi min. 8 m, z lokalnymi poszerzeniami, jak na rysunku planu. Wobec powyższego wojewoda również w tym zakresie wskazał na wewnętrzną sprzeczność ustaleń MPZP. W odniesieniu do § 20 ust. 6 MPZP wojewoda wskazał, że rada przyjęła, że dla terenu 2WS w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią Q10%, określonego na rysunku planu, obowiązują ustalenia § 5 pkt 5 oraz § 11 pkt 2 lit. b. Niemniej jednak zapis ten, w zakresie w jakim stanowi o położeniu terenu 2WS w granicach obszaru szczególnego

zagrożenia powodzią Q10% jest niezgodny ze stanem faktycznym. Z załącznika graficznego do uchwały wynika, że na terenie 2WS nie znajduje się obszar szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi Q10%. Na terenie tym oznaczono jedynie obszar, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1% - Q10%.

W odpowiedzi na skargę Rady Gminy Kobierzyce (dalej jako „rada”) wniosła o uwzględnienie skargi.

Pismem procesowym z 3 listopada 2023 r. wojewoda wniósł o rozpatrzenie skargi w trybie uproszczonym.

Pismem z dnia 17 listopada 2023 r. rada wyraziła zgodę na zastosowanie trybu uproszczonego.

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

Stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.) - dalej: „p.p.s.a.”, kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg organu nadzoru na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Zakres kontroli sprawowanej określa zaś ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2492 ze zm.), stanowiąc w art. 1 ust. 2, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem jej zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Jak wynika z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., nieważność uchwały 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.

W okolicznościach sprawy merytoryczna weryfikacja zarzutów skargi doprowadziła do potwierdzenia zarzutów wyartykułowanych w skardze. Sąd podzielił argumentację co do konieczności stwierdzenia nieważności § 16 ust. 5 MPZP we fragmencie: „poprzez istniejący zjazd z ul. Pszennej (1KDD) lub”. Lokalny prawodawca nie został uprawniony do wypowiedzania się w materii zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i w § 4 pkt 9 rozporządzenia. Kwestie związane z ograniczeniem budowy zjazdów stanowią, zgodnie z art. 20 pkt 8 i art. 29 u.d.p., prerogatywę zarządcy dróg. Tylko zarządca drogi jest organem uprawnionym do wydawania decyzji administracyjnych w tym przedmiocie (por. postanowienie NSA z dnia 22 października 2010 r., sygn. akt II OW 35/10, publ. CBOSA), a jego kompetencje związane z administrowaniem drogami są określone na płaszczyźnie ustawowej i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. W konsekwencji wypowiedzenie się przez organ stanowiący gminy co do możliwości lokalizacji zjazdów jest działaniem podjętym z naruszeniem właściwości, a więc niezgodnym z prawem. Tym samym zakwestionowane przez wojewodę regulacje – jako sprzeczne z postanowieniami ustawy - podlegały wyeliminowaniu z obrotu prawnego.

Sąd w całości podzielił również zarzuty wojewody co do wewnętrznej sprzeczności MPZP. Nie budzi wątpliwości, że w § 18 ust. 1 pkt 1 MPZP ustalono dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1U przeznaczenie podstawowe, którym jest zabudowa usługowa z zakresu; finansów, gastronomii, handlu detalicznego i hurtowego, kultury, usług drobnych, sportu i rekreacji, obsługi firm i klienta, niepublicznych usług oświaty, niepublicznych usług zdrowia i opieki społecznej. Natomiast w § 18 ust. 2 pkt 2 MPZP ustalono zakaz lokalizacji nowej zabudowy usługowej związanej z: prowadzeniem działalności związanej z logistyką, handlem hurtowym, obsługą transportu oraz składowaniem i magazynowaniem oraz obsługą i naprawami mechanicznymi, blacharskimi, lakierniczymi lub wulkanizacyjnymi pojazdów mechanicznych, punktów skupu i składowania surowców wtórnych oraz zakładów stolarskich (przeróbka drewna i produkcja wyrobów z drewna) i kamieniarskich. Ustalenia MPZP w omawianym zakresie oznaczają wewnętrzną sprzeczność planu miejscowego i w konsekwencji przesądzają, z uwagi na treść art. 28 ust. 1 u.p.z.p. o konieczności stwierdzenia jej nieważności w zakresie § 18 ust. 1 pkt 1 MPZP we fragmencie: „i hurtowego”. W ocenie Sądu tak samo trafne są zarzuty wojewody dotyczące § 24 ust. 2 pkt 4 MPZP. Przyjdzie zauważyć, że w § 24 MPZP, ustalając szerokość dróg w liniach rozgraniczających przyjęto w ustępie 2 pkt 3 MPZP, że dla terenu 1KDD szerokość

w liniach rozgraniczających wynosi min. 10 m, z lokalnymi poszerzeniami, jak na rysunku planu. Z kolei w punkcie 4 ustalono, że dla terenu 1KDD szerokość w liniach rozgraniczających wynosi min. 8 m, z lokalnymi poszerzeniami, jak na rysunku planu. Porównanie wskazanych jednostek redakcyjnych pozwala na stwierdzenie oczywistej sprzeczności. Tym samym konieczne było stwierdzenie nieważności MPZP w zakresie § 24 ust. 2 pkt 4.

Na uwzględnienie zasługiwał również zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. Jak wynika z treści wskazanego przepisu w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Jak wynika natomiast z § 20 ust. 6 MPZP dla terenu 2WS w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią Q10%, określonego na rysunku planu, obowiązują ustalenia § 5 pkt 5 oraz § 11 pkt 2 lit. b MPZP. Analiza zaskarżonego MPZP, w tym załącznika graficznego potwierdza zasadność stanowiska wojewody, zgodnie z którym na terenie 2WS nie znajduje się obszar szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi Q10%. Na terenie oznaczonym jako 2WS znajduje się wyłącznie obszar, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1% - Q10%. Wobec tego konieczne było stwierdzenie nieważności wskazanego MPZP również w zakresie § 20 ust. 6.

Reasumując, wobec stwierdzonych naruszeń na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części zaskarżonej, uwzględniając tym samym skargę w całości.

Orzeczenie o kosztach wynika z treści art. 200 i 205 p.p.s.a. uwzględniając poniesione przez stronę skarżącą celowe koszty w łącznej kwocie 480 zł (wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika).

Sąd rozpoznał skargę na posiedzeniu niejawnym, w postępowaniu uproszczonym, na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a.