



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 19 marca 2014 r.

Poz. 1451

### WYROK NR II SA/WR 696/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 3 grudnia 2013 r.

**w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla północnej części  
obszaru Kępa Mieszczańska we Wrocławiu**

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA  
Sędzia NSA  
Sędzia WSA

– Olga Białek /sprawozdawca/  
– Halina Kremis  
– Anna Siedlecka

Protokolant starszy sekretarz sądowy

– Magda Minkisiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 3 grudnia 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia

z dnia 27 czerwca 2013 r. nr XLVI/1105/13

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla północnej części obszaru Kępa Mieszczańska we Wrocławiu

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej odnoszącej się do terenów oznaczonych symbolem 1KDW/2, 1KDW/3, 1KDW/4;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części określonej w pkt I nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Miejskiej Wrocław na rzecz strony skarżącej kwotę 240 złotych /słownie: dwieście czterdzieści/ tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, zaskarżył § 17 ust.3 we fragmencie „wyłącznie od terenów 1 KDW/3 oraz”, § 22 ust.3 we fragmencie „wyłącznie od terenów 1 KDW/3 oraz”, § 23 ust. 3 we fragmencie „1 KDW/2”, § 35 we fragmencie „1 KDW/2, 1 KDW/3, 1KDW/4” oraz załącznik graficzny planu w zakresie terenów „1KDW/2, 1KDW/3, 1 KDW/4” uchwały Rady Miejskiej Wrocławia nr XLVI/1105/13 z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla północnej części obszaru Kępy Mieszkańskiej we Wrocławiu, zarzucając podjęcie przytoczonych przepisów z istotnym naruszeniem art. 28 ust.1 w związku z art. 15 ust.2 pkt 10 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej u.p.z.p) oraz § 4 pkt 9 lit.a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej rozporządzenie).

Argumentując postawione zarzuty, Wojewoda wskazał, że mocą § 35 przedmiotowej uchwały, tereny oznaczone symbolami 1KDW/1-1KDW/4 przeznaczone zostały pod drogi wewnętrzne. Jednocześnie w części tekstowej planu miejscowego ustalono, między innymi, sposób skomunikowania poszczególnych terenów o różnym przeznaczeniu z siecią dróg publicznych, za pomocą ww. dróg wewnętrznych. Wyrazem tego są kwestionowane zapisy § 17, § 19, § 22 i § 23 uchwały. Skarżący zauważył, że w zakresie parametrów dla dróg wewnętrznych 1 KDW/2, 1 KDW/3 i 1 KDW/4 plan miejscowy nie zawiera w swojej treści jakichkolwiek rozstrzygnięć merytorycznych. Drogi te zostały wyznaczone na rysunku planu liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu, co wskazuje, że określenie parametrów dróg wewnętrznych 1 KDW/2 – 1 KDW/4 nastąpiło jedynie poprzez ustalenie na rysunku planu przebiegu ich linii rozgraniczających. Żaden przepis planu nie określa bowiem w jakiej odległości od siebie, czyli w jakiej szerokości, linie te zostały usytuowane. Podobnie ustalenia rysunku planu nie rozstrzygają, ile wynosi odległość pomiędzy liniami rozgraniczającymi wyznaczającymi przebieg ww. dróg wewnętrznych. Odmienne niż w stosunku do drogi wewnętrznej 1 KDW/1, dla której zgodnie z zapisami rysunku planu ustalono szerokość w liniach rozgraniczających na poziomie 18 m. W konsekwencji uprawnione jest twierdzenie, że uchwalając przedmiotowy plan miejscowy i określając przeznaczenie terenów pod drogi tworzące układ komunikacyjny, Rada nie określiła parametrów dróg wewnętrznych oznaczonych symbolami 1 KDW/2-1KDW/4, co w istotny sposób narusza art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p w związku z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia.

Analizując treść ww. przepisów skarżący stwierdził, że ustawodawca zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacyjnych oraz prawodawca zobowiązując do określenia układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, nie ograniczył 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 komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w planie, czyli zarówno drogi publiczne w rozumieniu ustawy o drogach publicznych jak i drogi wewnętrzne. Organ nadzoru podkreślił, że w niniejszej sprawie istotne jest określenie pojęcia parametr w rozumieniu § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia. Powołując się na orzecznictwo wskazał, że pojęcie to jest tożsame z szerokością dróg w liniach rozgraniczających. Zgodnie z wymogami prawodawcy, dane te powinny wynikać z tekstu planu. Samo wytyczenie linii rozgraniczających na rysunku planu – jak uczyniono to w niniejszej sprawie – nie pozwala na określenie parametrów drogi i stanowi o naruszeniu § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia. W ocenie skarżącego, brak zaliczenia dróg wewnętrznych do dróg publicznych i nieobjęcie ich regulacjami rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, nie oznacza dowolności w zakresie ustalania parametrów dla tych dróg – w tym nieokreślenie ich w części tekstowej planu. Wojewoda nie zgodził się też z poglądem, że określenie parametrów dla dróg wewnętrznych może nastąpić tylko przez określenie przebiegu ich linii rozgraniczających. Na potwierdzenie powyższego stanowiska, organ zacytował fragmenty orzeczeń sądów administracyjnych (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 lutego 2012 r. II SA/Gl 869/11, WSA we Wrocławiu z dnia 26 października 2012 r. II SA/Wr 532/12 i z dnia 22 stycznia 2013 r. II SA/Wr 747/12).

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie wskazując, że szerokość drogi, to parametr, który dotyczy wyłącznie dróg publicznych. Wynika to wprost z rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Zgodnie z przepisami droga wewnętrzna to taka, która nie została zaliczona do żadnej z kategorii dróg publicznych (art. 8 ustawy o drogach publicznych), dlatego nie ma podstaw i uzasadnienia dla określenia minimalnych szerokości dróg wewnętrznych. Tereny dróg wewnętrznych mogą jedynie w części realizować przedmiot § 4 pkt 9 rozporządzenia – przez samo ich wyznaczenie i zaliczenia do kategorii dróg wewnętrznych. Nadto, zdaniem strony przeciwnej, drogi wewnętrzne mogą być dopuszczone jako jedno z przeznaczeń na danym terenie, bez określenia ich para-

metrów. Mogą one służyć jako dojazdy do budynków umożliwiające dostęp do drogi publicznej. Ich wielkość reguluje w § 14 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Określenie parametrów dróg wewnętrznych oraz dojazdów, nie wchodzi w wymagany zakres planu miejscowego. Szczegółowe parametry w tym zakresie określone są na etapie projektu budowlanego.

Autor odpowiedzi na skargę zaznaczył również, że kwestionowane skargą tereny dróg wewnętrznych, nie zostały wyznaczone w planie jako elementy systemu transportowego (komunikacyjnego), ponieważ nie realizują interesu publicznego i nie pełnią służebnej roli w stosunku do społeczeństwa. Tereny te wyznaczone zostały na gruntach należących do jednego właściciela (Agencji Mienia Wojskowego). Celem ich wyznaczenia nie było zapewnienie dostępu do drogi publicznej, gdyż takowy był zapewniony bezpośrednio od drogi publicznej, ale zapewnienie porządku przestrzennego na planowanych nowych terenach zabudowy mieszkaniowej. Niewyznaczenie terenów dróg wewnętrznych, nie rzutowałoby na funkcjonowanie systemu komunikacyjnego, ale z punktu widzenia planistycznego doprowadziłoby do chaosu przestrzennego, przez umożliwienie niekontrolowanego zagospodarowania poszczególnych nieruchomości i ich podziałów. Wskazane w skardze drogi wewnętrzne, nie łączą się też z istotnymi drogami publicznymi. Mają charakter sięgaczy, czyli dróg bez przelotu. Tym samym nie mogą być uznane za element systemu komunikacyjnego osiedla (stworzony z wielu współgrających elementów), gdyż jako element pojedynczy, są dla niego bez istotnego znaczenia.

Powyższe okoliczności, zdaniem strony przeciwnej, wskazują, że w świetle w art. 15 ust.2 pkt 10 u.p.z.p i § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia, droga wewnętrzna nie może stanowić elementu układu komunikacyjnego. Za dyskusyjne uznano to, czy w ogóle szerokość drogi w liniach rozgraniczających może być uznana za parametr systemu komunikacyjnego. Strona przeciwna nie zgodziła się też ze stanowiskiem, że linie rozgraniczające wyodrębnione na rysunku planu nie pozwalają na określenie parametrów drogi. Obie części planu – część tekstowa i graficzna są bowiem równorzędne, stanowią nierozzerwalną całość planu i wzajemnie się uzupełniają.

Niezależnie od powyższego zaznaczono, że szerokości kwestionowanych w skardze dróg wewnętrznych, wyznaczone liniami rozgraniczającymi na rysunku planu, są zmienne w różnych fragmentach drogi i dokładne ich określenie możliwe jest poprzez dokonanie pomiaru zgodnie ze skalą rysunku planu. Drogi wewnętrzne, podobnie jak inne tereny, mają podane wielkości powierzchni na rysunku planu. Ta powierzchnia oraz pomiar szerokości w liniach rozgraniczających, stanowią parametry tych dróg. Ustawodawca nie określił i nie nazwał jakie parametry powinny być określone w planie. Z tego względu nie można jednoznacznie stwierdzić, że wymagane jest określenie tego lub innego parametru oraz, że podając w planie powierzchnię terenu, został spełniony wymóg § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia.

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

Zgodnie z art. 1 § 1 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 przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym w świetle § 2 drugiego powołanego wyżej artykułu, kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 270, ze zm. – zwanej dalej u.p.p.s.a) kontrola działalności administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego.

Stosownie do art. 147 § 1 ww. ustawy sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w jej art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 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.

Wojewoda Dolnośląski działając jako organ nadzoru - w oparciu o art. 93 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – zaskarżył opisane na wstępie fragmenty przepisów § 35, §17, § 19, § 22 i § 23 uchwały Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 27 czerwca 2013 r., nr XLVI/1105/13 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla północnej części obszaru Kępy Mieszkańskiej we Wrocławiu. Skarga nie kwestionuje całości uchwały lecz tylko tę jej część, w której zawarte zostały regulacje dotyczące dróg wewnętrznych oznaczonych na rysunku planu symbolem 1 KDW/2, 1 KDW/3, 1 KDW/4. Zarzuca w tym zakresie, że podane regulacje podjęte zostały z naruszeniem zasady obligującej do określenia w planie miejscowym – w ramach zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej – parametru drogi wewnętrznej przez podanie w planie jej szerokości.

Oceniając opisaną wyżej uchwałę w zakresie objętym zarzutami skargi, Sąd stwierdził, że zasługują one na uwzględnienie.

Rozważania o charakterze merytorycznym poprzedzić należy ogólną uwagą, iż procedura planistyczna, która ostatecznie doprowadziła do podjęcia objętej skargą uchwały, przebiegała w trybie określonym w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U z 2012 r., poz. 647 z późn. zm. – zwanej dalej u.p.z.p.). Z mocy art. 28 ust. 1 przywołanej ustawy, naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Jak wyjaśniono w literaturze (vide: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Wyd. 2, Wyd. C.H. Beck, W-wa 2005, str. 253–255), przepis ten modyfikuje przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w stosunku do generalnej reguły wprowadzonej w ustawie o samorządzie gminnym. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, ustawodawca nie postawił wymogu, aby naruszenie to miało charakter istotny. Pojęcie to należy zaś interpretować jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą merytorycznej problematyki, a więc zawartości planu, jego ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Przedmiot planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., natomiast standardy dokumentacji planistycznej rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wydane na podstawie delegacji ustawowej z art. 16 ust. 2 u.p.z.p.

Zgodnie z art. 15 ust.2 pkt 10 u.p.z.p 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 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu miejscowego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U Nr 164, poz. 1587) powinny zawierać, w szczególności, określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. Interpretując przepis art. 15 ust. 2 u.p.z.p należy mieć na uwadze, że obowiązek zawarcia w planie miejscowym określonych w nim zagadnień, nie jest bezwzględny w tym sensie, że rada może pominąć określenie ustaleń skatalogowanych w przywołanym przepisie, ze względu na stan faktyczny obszaru objętego planem. Jeżeli zatem z okoliczności faktycznych danego terenu, wynika brak konieczności zawarcia w planie miejscowym któregoś z elementów wskazanych przez ustawodawcę jako obligatoryjny składnik planu, jego nie ustalenie w planie nie stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu.

W świetle powyższego, przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p należy interpretować ten sposób, że jeżeli w planie miejscowym przewiduje się tereny pod drogi tworzące system komunikacji, to obowiązkowo należy określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy tego systemu. Zasady te muszą obejmować elementy określone w § 4 pkt 9 rozporządzenia wykonawczego, w tym parametry układu komunikacyjnego.

W niniejszej sprawie nie jest kwestionowane, że na rysunku planu zostały wydzielone tereny oznaczone symbolami 1 KDW/1 – 1 KDW/4. Zgodnie z § 35 uchwały dla terenów tych przewidziano przeznaczenie – drogi wewnętrzne. Jednocześnie w § 12 uchwały postanowiono, że dojazd do terenów objętych planem dopuszcza się wyłącznie od terenów przyległych ulic dojazdowych i dróg wewnętrznych, o ile ustalenia dla terenów nie stanowią inaczej. Również w ustaleniach szczegółowych planu – zawartych w wymienionych w skardze paragrafach – odnoszących się do poszczególnych terenów (np. 1 MW-U1, 1 MW-U3, 1MW-U6, 1MW-U7) postanowiono, że dojazd do tych terenów odbywać się będzie od dróg dojazdowych pod które przewidziane zostały tereny w § 35 uchwały, a więc dróg oznaczonych na rysunku planu symbolami 1 KDW/1 – 1 KDW/4. W tych okolicznościach, należy więc zgodzić się z organem nadzoru, że drogi te wchodziły w skład układu komunikacyjnego obszaru objętego planem. Przywołane zapisy uchwały wskazują, że – wbrew stanowisku strony przeciwnej – zostały one wytyczone dla zapewnienia dojazdu do poszczególnych przylegających terenów, umożliwiając dostęp do drogi publicznej.

Wobec zapisów planu, wątpliwości budzi też stwierdzenie strony przeciwnej, że drogi te nie będą służyć ogółowi społeczeństwa, skoro wprowadzono wymóg zapewnienia ogólnego dostępu do terenów przewidzianych pod drogi wewnętrzne (§ 35 ust.2 pkt 5 uchwały). Bez znaczenia pozostaje zatem fakt, że grunty te pozostają w gestii jednak właściciela - Agencji Mienia Wojskowego, która – na marginesie – dysponuje wszak gruntami państwowymi. Wobec powyższego należy zgodzić się ze stanowiskiem zaprezentowanym w wyroku z dnia 22 stycznia 2013 r. sygn. akt II SA/Wr 747/12, że skoro organ w ogóle wytyczył w planie drogę wewnętrzną i zaliczył ją do układu komunikacyjnego, to powinien przestrzegać wymogu ustalenia parametrów drogi, o ile nawet nie ma ona charakteru drogi publicznej. W niniejszej sprawie – jak trafnie zauważył skarżący – w stosunku do nowoprojektowanych dróg 1 KDW/2, 1 KDW/3 i 1 KDW/4 plan miejscowy nie zawiera jakichkolwiek rozstrzygnięć merytorycznych odnoszących się do ich parametrów. Odmienne zresztą niż w przypadku drogi 1 KDW/1 (również drogi wewnętrznej, tyle, że istniejącej) dla której zgodnie z rysunkiem

planu ustalono szerokość 18 m. W stosunku do dróg wewnętrznych 1 KDW/2 -1 KDW/4 żaden przepis planu nie określił ich szerokości. Zostały one jedynie wytyczone na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, co nie może zostać uznane za wystarczające dla spełnienia wymogu ustalenia parametru drogi. Rysunek planu nie ma w sposób samodzielny znaczenia normatywnego a jedynie obrazuje, przedstawia w formie graficznej ustalenia tekstowe, w ten sposób dookreślając je i uzupełniając. Należy zatem zgodzić się z organem nadzoru, że w kwestionowanej uchwale w ogóle nie określono parametrów nowo projektowanych dróg wewnętrznych, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p w związku z § 4 pkt 9 lit a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przedstawione uchybienie prowadziło do naruszenia zasad sporządzania planu, skutkującym stwierdzeniem nieważności części tekstowej i graficznej planu w zakresie wszystkich ustaleń które dotyczą terenów 1 KDW/2 – 1 KDW/4 i pozostają z tymi ustaleniami w związku. Sąd nie będąc związany wnioskami zawartymi w skardze uznał, że zapis zawarty w pkt I sentencji wyroku wskazuje w dostateczny sposób jaka część ustaleń planu miejscowego podlega wyeliminowaniu ze względu na stwierdzoną nieważność. Pomimo odmiennego sformułowania wniosków, skarga Wojewody została więc, w istocie, uwzględniona w całości.

Wobec przedstawionych wyżej okoliczności faktycznych i prawnych Wojewódzki Sąd Administracyjny działając na podstawie art. 147 u.p.p.s.a w związku z art. 28 u.p.z.p. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonego aktu wynika z konieczności zastosowania art. 152 u.p.p.s.a. w przypadku uwzględnienia skargi. Rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów swoje wsparcie znalazło zaś w przepisie art. 200 ww. ustawy.