



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 1 marca 2012 r.

Poz. 871

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 635/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 1 grudnia 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski
Sędziowie:	Sędzia WSA Anna Siedlecka (spr.) Sędzia NSA Julia Szczygielska
Protokolant:	Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 1 grudnia 2011 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Kłodzko  
z dnia 29 kwietnia 2011 r. nr 66/VI/2011  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kłodzko dla obrębów Boguszyn, Wojbórz, Krosnowice, Stary Wielisław oraz dla obrębów Roszyce, Ruszowice.

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.**

#### Uzasadnienie

Uchwałą Rady Gminy Kłodzko Nr 66/VI/2011 z dnia 29 kwietnia 2011 r. uchwalono plan miejscowego zagospodarowania przestrzennego gminy Kłodzko dla obrębów Boguszyn, Wojbórz, Krosnowice, Stary Wielisław oraz dla obrębów Roszyce, Ruszowice.

Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) skierował skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności. W uzasadnieniu do skargi Wojewoda zarzucił Radzie Gminy brak uregulowania w przyjętej uchwale wszystkich elementów planu wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym oraz elementów wskazanych w § 4 pkt 8 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587). W szczególności zdaniem organu nadzoru w § 20 ust. 5 uchwały nie określono dla terenów zabudowy jednorodzinnej, oznaczonej na rysunkach planu symbolami 01MN–09MN kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Ponadto organ nadzoru stwierdził, że Rada wyznaczając w § 21 uchwały tereny zabudowy usługowej, oznaczone na rysunku planu symbolami 01U–02U oraz dokonu-

jąc dla tychże terenów ustaleń nie określiła szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, o których mowa w przytoczonym już wyżej art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Według organu nadzoru za koniecznością zawarcia w treści uchwały zasad scalania i podziału nieruchomości obok obligatoryjnego wymogu art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przemawia fakt, iż przedmiotowy teren składa się z kilku działek, a zatem może zaistnieć sytuacja, w której o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50 % powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem na podstawie art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W odpowiedzi na skargę przyjmując zarzuty podnoszone w skardze za zasadne Przewodniczący Rady Gminy w Kłodzku oświadczył, że Gmina Kłodzko rozpocznie postępowanie zmierzające do zmiany uchwały Rady Gminy Kłodzko Nr 66/VI/2011 z dnia 29 kwietnia 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kłodzko dla obrębu Boguszyn, Wojbórz, Krosnowice, Stary Wielisław oraz dla obrębu Roszyce, Ruszowice poprzez określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ( Dz. U. z 2003 Nr 80, poz.717 ze zm.).

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

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – zwanej dalej p.p.s.a. (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Stosownie do art. 147 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Analizując zakwestionowaną przez Wojewodę Dolnośląskiego uchwałę Sąd uznał, że skarga jest zasadna i podzielił w pełni zawartą w niej argumentację.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały wskazać należy, że do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) – zwanej dalej u.p.z.p.).

W planie miejscowym w myśl art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. rada gminy zobligowana jest określić szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Z kolei stosownie do dyspozycji normy prawnej ujętej w § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), ustalającej wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego – ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Plan miejscowy wypełnia zatem dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. jeżeli zostaną w nim określone szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału, skonkretyzowane przez rozporządzenie. Ustalone w planie szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału stanowią następnie podstawę do przeprowadzenia scalania i podziału nieruchomości na podstawie art. 101 i następnych ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004, Nr 261, poz. 2603 ze zm.). Bez uszczegółowionych planem zasad i warunków scalania i podziału nie jest w ogóle możliwe przeprowadzenie takiej procedury.

Jednocześnie zwrócić należy uwagę na funkcjonujący w orzecznictwie i doktrynie pogląd, że obowiązek uwzględnienia elementów z art. 15 ust. 2 u.p.z.p. nie ma charakteru bezwzględny, gdyż musi być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Jednakże odstąpienie od określenia któregokolwiek z tych elementów musi znajdować, po pierwsze uzasadnienie w stanie faktycznym – np. dotyczących scalania i podziału nieruchomości w przypadku, gdy stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie (zwarte duże kompleksy leśnie, tereny pod wodami), po drugie ustalenia takie powinny zostać odzwierciedlone w materiale planistycznym. Zatem Rada powinna wnikliwie rozważyć czy ewentualna rezygnacja z uregulowania w planie tego zagadnienia jest zasadna, chociażby w obecnie istniejącym stanie faktycznym zagospodarowania terenów potrzeba taka by nie zachodziła, np. ewentualność przeprowadzenia na podstawie art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami scaleń i podziału z wniosku właścicieli lub użytkowników wieczystych posiadających ponad 50 % powierzchni gruntów objętych planowanym scaleniem i podziałem (vide: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu).

wiu z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 214/10, z 10 lutego 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 680/10, 8 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 448/11).

Zauważyć zatem przyjdzie, że w objętej sądową kontrolną uchwałę, w przypadku terenów zabudowy jednorodzinnej, oznaczonych na rysunkach planu symbolami 01MN-09MN (§ 20 ust. 5 uchwały), które to tereny zostały wskazane jako wymagające przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, Rada pominęła jeden z parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w postaci określenia kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Natomiast w przypadku terenów zabudowy usługowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami 01U - 02U (§ 21 uchwały), Rada nie określiła jakichkolwiek szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych tą częścią uchwały planistycznej. Równocześnie na podstawie dostępnych Sądowi materiałów planistycznych nie można było przeprowadzić ustaleń, z których wynikałoby, że tereny oznaczone na rysunku planu symbolami 01U–02U są terenami nie wymagającymi przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości.

Wobec przedstawionych wyżej naruszeń prawa, w myśl art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Wojewódzki Sąd Administracyjny obowiązany był stwierdzić nieważność całości zaskarżonej uchwały. Wskazać bowiem należy, że przesłanki nieważności aktów jednostek samorządu terytorialnego nie pokrywają się z przyczynami nieważności decyzji i postanowień z art. 156 k.p.a., w związku z czym na podstawie argumentacji a contrario należy przyjąć, że „(...) każde »istotne naruszenie prawa« aktem organów gmin, powiatów, województw oraz związków gmin i związków powiatów oznacza ich nieważność” – por. T. Woś /w:/ T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2005, s. 464; A. Kabat /w:/ B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Zakamycze, 2005, s. 148. Wobec powyższego skarga musiała zatem odnieść skutek, zaś wskazane wyżej naruszenia zasad sporządzania planu skutkują, z mocy art. 28 ust. 1 u.p.z.p., nieważnością uchwały.

Podstawę dla orzeczenia zawartego w pkt II stanowił przepis art. 152 przywołanej ustawy.