



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 23 lipca 2015 r.

Poz. 3272

### WYROK NR II SA/WR 591/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 28 października 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia WSA Alicja Palus  
Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz  
Sędzia NSA Halina Kremis (sprawozdawca)

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Małgorzata Boaro

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 28 października 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Lubin

z dnia 30 stycznia 2014 r. nr XLVIII/355/2014

w przedmiocie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru Gminy Lubin obejmującego teren położony w obrębie Szklary Górne dla działki oznaczonej nr ewidencyjnym 44/21

- I. stwierdza nieważność § 16 ust. 1 we fragmencie: „budowlane”, § 16 ust. 1 pkt 1–3 we fragmencie „budowlanych”, § 26 ust. 5 pkt 1 we fragmencie „budowlanych”, § 26 ust. 5 pkt 2 we fragmencie „budowlanej” zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części opisanej w pkt I wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Miejskiej Lubin na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwo-tę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, powołując się na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270) wniósł skargę na uchwałę nr XLVIII/355/2014 Rady Gminy Lubin z dnia 30 stycznia 2014 r. w sprawie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru Gminy Lubin obejmującego teren położony w obrębie Szklary Górne dla działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 44/21 zarzucając podjęcie: § 16 ust. 1 we fragmencie „budowlane”, § 16 ust. 1 pkt 1–3 we fragmencie „budowlanych”, 26 ust. 5 pkt 1 we fragmencie „budowlanych”, § 26 ust. 5 pkt 2 we fragmencie „budowlanej”, z istotnym naruszeniem art. 2 pkt 12 i art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.) w zw. z § 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).

Skarżący wniósł o: 1) stwierdzenie nieważności uchwały w powyższym zakresie, 2) zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Na uzasadnienie wskazano, że na sesji w dniu 30 stycznia 2014 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594) oraz art. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.) w związku z uchwałą nr XVII/102/2011 Rady Gminy Lubin z dnia 27 października 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmian miejscowego zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubin, Rada Gminy Lubin podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru Gminy Lubin obejmującego teren położony w obrębie Szklary Górne dla działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 44/21. Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 11 lutego 2014 r. pismem OR.0711.2.2014 z dnia 4 lutego 2014 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego tej uchwały organ stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 2 pkt 12 i art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stwierdzenie wystąpienia przesłanki istotnego naruszenia prawa w obliczu wojewodę jako organ nadzoru do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego w celu stwierdzenia nieważności wskazanych regulacji uchwały.

W § 16 oraz § 26 ust. 5 uchwały, rada ustalając uregulowania dotyczące warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem posłużyła się pojęciem działki budowlanej. Tymczasem pod pojęciem działki budowlanej, o której mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 2 pkt 12 tej ustawy, należy rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Działka z kolei traktowana jest jako działka gruntu w rozumieniu regulacji art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami i pod tym pojęciem należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej. Tym samym nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót – działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. W § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego doprecyzowane zostały wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń planu miejscowego w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Wedle tego przepisu 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.

Wobec tego, ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, rada zobligowana jest określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie jak w tym przypadku parametry działek budowlanych. Przedstawione stanowisko organu nadzoru potwierdza Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 18 czerwca 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 320/13), w którym stwierdził: „Wymienione przepisy uchwały odnoszą się do wskaźników i parametrów działek powstałych

w wyniku scalenia i podziału nieruchomości. Podając minimalną powierzchnię działek rada wskazała, że parametr ten dotyczy jedynie „działki budowlanej”. Zdaniem sądu takie zawężenie tego, jakich działek dotyczy plan miejscowy było nieuprawnione. W myśl bowiem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy rada jest zobowiązana określić szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, które zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia wykonawczego 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. Z analizy przytoczonych przepisów wynika, że rada nie jest uprawniona do tego, by ograniczyć się do podania tylko parametrów działek budowlanych, bowiem takie ograniczenie oznaczałoby, że rada zrealizowała tylko część swojej kompetencji do wykonywania władztwa planistycznego na danym terenie”.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę organ gminy wniósł o jej uwzględnienie w całości. Na uzasadnienie wskazał, że, po przeanalizowaniu stanowiska Wojewody Dolnośląskiego Rada Gminy Lubin uznała skargę za zasadną, stąd winna być uwzględniona.

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

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Omawiając motywy podjętego przez sąd rozstrzygnięcia, trzeba wyjaśnić, że zakres kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne obejmuje (między innymi) orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 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.

Przedmiotem kontroli dokonywanej przez sąd z punktu widzenia legalności jest zaskarżona uchwała podjęta przez Radę Gminy Lubin. Mając na względzie wskazane kryterium Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych stwierdził, że zaskarżona uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego we wskazanym w sentencji wyroku zakresie. Należy bowiem podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie (aktem prawa miejscowego) i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Z tych względów, mimo że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Z tego zaś wynika praktyczny aspekt sądowej kontroli aktów prawa miejscowego, która w ramach oceny legalności danego aktu, w pierwszym rzędzie skupia się na zbadaniu, czy organ samorządu terytorialnego prawidłowo zrealizował przyznaną mu kompetencję prawodawczą. Odnosząc to co powiedziano powyżej do rozpatrywanej sprawy, sąd rozpoznający skargę doszedł do przekonania, że Rada Gminy Lubin podejmując zakwestionowaną uchwałę w zakresie wskazanym przez organ nadzoru nie ustrzegła się istotnego błędu w zakresie reguł stanowienia prawa. Zarzuty skarżącego dotyczą § 16 ust. 1 we fragmencie „budowlane”, § 16 ust. 1 pkt 1–3 uchwały we fragmencie „budowlanych”, § 26 ust. 5 pkt 1 we fragmencie „budowlanych”, § 26 ust. 5 pkt 2 we fragmencie „budowlanej”. Sąd rozpoznający skargę podzielił zarzut skarżącego, że wskazane fragmenty uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wymienione przepisy uchwały odnoszą się do wskaźników i parametrów działek powstałych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości. Podając minimalną powierzchnię działek rada wskazała, że parametr ten dotyczy jedynie „działki budowlanej”. Zdaniem sądu takie zawężenie tego, jakich działek dotyczy plan miejscowy było nieuprawnione. W myśl bowiem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy rada jest zobowiązana określić szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, które zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia wykonawczego 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. Z analizy przytoczonych przepisów wynika, że rada nie jest uprawniona do tego, by ograniczyć się do podania tylko parametrów działek budowlanych, bowiem takie ograniczenie oznaczałoby, że rada zrealizowała tylko część swojej kompetencji do wykonywania

władztwa planistycznego na danym terenie. Stwierdzenie nieważności fragmentów omawianych przepisów zaskarżonej uchwały pozwoli na utrzymanie w mocy tych przepisów w pozostałym zakresie, co umożliwi adresatom planu ocenę, jaka jest wola lokalnego prawodawcy odnośnie do parametrów wszystkich działek powstających w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, a nie tylko działek budowlanych.

Biorąc pod uwagę zasadność zarzutów skarżącego odnośnie do omawianej uchwały należało stwierdzić nieważność wskazanych fragmentów zaskarżonej uchwały, albowiem przeprowadzona kontrola sądownoadministracyjna wykazała ich sprzeczność z zasadą działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Sąd administracyjny dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały kierował się dyspozycją przepisu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który przewiduje, że naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W rozważaniach dotyczących naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego jako przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego istotne też jest, że dokonując wykładni tej przesłanki organy związane są przepisami prawa europejskiego, Konstytucją oraz przepisami prawa materialnego. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2009 r. II OSK 215/08). W rozpoznawanej sprawie organ gminy naruszył prawo materialne, art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dokonując w sposób nieuprawniony i sprzeczny z treścią ustawy modyfikacji przedmiotu, którego (w świetle ustawy) mają dotyczyć zasady scalenia i podziału, określone w planie miejscowym. Przeprowadzona przez sąd rozpatrujący niniejszą sprawę kontrola przedmiotowego aktu, potwierdziła zasadność postanowionych przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutów względem uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto podniesionych w skardze uchybień nie kwestionowała także strona przeciwna, uznając ich zasadność w całości. Wobec tego zatem, dla wyeliminowania przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego niezgodnych z prawem, konieczne było stwierdzenie nieważności określonych w sentencji wyroku przepisów zaskarżonej uchwały we wskazanych tam fragmentach.

Reasumując na zasadzie art. 147 § 1 ppsa Sąd orzekł jak na wstępie. Orzeczenie zawarte w p. II wyroku znajduje swoje uzasadnienie w art. 152 ppsa, a w p. III w art. 200 ppsa.