



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 lutego 2023 r.

Poz. 1370

WYROK NR II SA/WR 498/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 5 kwietnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

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

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 kwietnia 2022 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Strzegomiu
z dnia 28 czerwca 2021 r. nr 55/21
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
obszaru położonego w obrębie Kostrza, w gminie Strzegom

stwierdza nieważność § 13 ust. 2 we fragmencie „budowlanych” zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski (dalej: skarżący, organ nadzoru) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr 55/21 Rady Miejskiej w Strzegomiu z dnia 28 czerwca 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w obrębie wsi Kostrza w gminie Strzegom.

Skarżący zarzucił Radzie Miejskiej w Strzegomiu podjęcie § 13 ust. 2 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 503) – dalej: u.p.z.p. oraz § 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) – dalej: rozporządzenie, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości poprzez odniesienie się do pojęcia „działki budowlanej” zamiast pojęcia „działki”.

Na uzasadnienie skargi podano, że w § 13 uchwały przyjęto normy mające stanowić realizację wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., zgodnie z którym jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są szczegółowe zasady scalania i podziału nieruchomości. Standardy regulowania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie zostały ustalone w § 4 pkt 8 rozporządzenia. W rozporządzeniu określono, że 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.

Tymczasem regulacje zawarte w zaskarżonym fragmencie uchwały nie odnoszą się do działek, lecz działek budowlanych, choć nie są to pojęcia tożsame. Działka budowlana została zdefiniowana w art. 2 pkt 12 u.p.z.p. i zgodnie z tą definicją jest to nieruchomość gruntowa lub działka 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. Z kolei definicja działki gruntu została ustalona w art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 wraz z późn. zm.) – dalej: u.g.n. Zgodnie z tą definicją jest to niepodzielona, ciągła część powierzchni ziemskiej stanowiąca część lub całość nieruchomości gruntowej.

Zestawiając obie definicje legalne skarżący zauważył, że nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót - działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu. Z tego wynika, że ustalając szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, organ stanowiący gminy zobligowany był określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 u.g.n., a nie parametry działek budowlanych. Tymczasem w § 13 ust. 2 zaskarżonej uchwały odniesiono się właśnie do działki budowlanej. Uwzględniając powyższe Wojewoda wniósł o: stwierdzenie nieważności § 13 ust. 2 we fragmencie „budowlanych” zaskarżonej uchwały, skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym oraz zasądzenie na rzecz strony skarżącej od strony przeciwnej kosztów postępowania według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Strzegomia wniósł jak strona skarżąca uznając zasadność skargi i potrzebę wyeliminowania słowa „budowlanych” z zaskarżonego zapisu uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym, w trybie uproszczonym, w składzie 3 sędziów, zgodnie z art. 120 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329) – dalej: p.p.s.a.

Zgodnie z art. 3 § 1 p.p.s.a. sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Dalszy § 2 pkt 5 stanowi, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jedno-

stek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej – a ta-kim jest niewątpliwie każdorazowa uchwała rady gminy (miasta). Jak stanowi 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zaznaczyć jednak należy, że rozpoznając skargę na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sąd administracyjny stosuje przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, że istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Wskazany przepis ustanawia zatem dwie podstawowe przesłanki zgodności uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z prawem. Pierwszą z nich – materialnoprawną – należy wiązać z zawartością planu miejscowego (część tekstowa, graficzna i załączniki), przyjętymi w nim ustaleniami, a także standardami dokumentacji planistycznej. Natomiast druga przesłanka ma charakter formalnoprawny i odnosi się do sekwencji czynności rady gminy poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na jego uchwaleniu (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2348/12, orzeczenia.nsa.gov.pl). Zaznaczyć też należy, że nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

Uwzględniając powyższe i mając na względzie zarzut Wojewody Dolnośląskiego wobec zaskarżonej uchwały wskazać należy, że art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. stanowi, że rada gminy jest zobowiązana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określić szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Zasady te, zgodnie z §4 pkt 8 rozporządzenia 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. Pamiętać też należy, że zgodnie z art. 101 ust. 1 i ust. 2 u.g.n., scalania nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu dokonuje się wobec nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne.

Wobec tego Sąd stwierdził, że w § 13 ust. 2 zaskarżonej uchwały Rada Miasta Strzegomia określiła minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych mającą wynosić 1000 m². W tym zakresie Rada Miejska Strzegomia podejmując §13 pkt 2 we fragmencie „budowlanych” zaskarżonej uchwały dopuściła się istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia wykonawczego. Z analizy wskazanych przepisów prawa wynika bowiem, że rada miejska nie była uprawniona do tego, by w planie miejscowym określić minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych, bowiem ustalając szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, organ stanowiący gminy zobligowany był określić parametry działek o jakich mowa w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Tak więc wskazane unormowanie w sposób istotny naruszyło zasady sporządzania planu miejscowego w zakresie fragmentu uchwały wskazanym w sentencji wyroku.

Biorąc zatem pod uwagę zasadność zarzutu organu nadzoru odnośnie do omawianej uchwały, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. orzekł jak w sentencji.