



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 kwietnia 2025 r.

Poz. 2259

WYROK NR II SA/WR 501/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 5 grudnia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Asesor WSA Malwina Jaworska-Wołyńskiak
(spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 grudnia 2024 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Góry
z dnia 25 marca 2024 r. nr LXXIV/650/24
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego gminy Góra, obręb Ligota

I. stwierdza nieważność § 3 pkt 1, § 5 pkt 7 lit. a, § 9, § 13 ust. 2 oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu MN zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Góra na rzecz strony skarżącej kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr LXXIV/650/24 Rady Miejskiej Góry z dnia 25 marca 2024 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Ligota. Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 poz. 609 ze zm., dalej u.s.g.) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 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.) wniósł o stwierdzenie nieważności jej § 3 pkt 1, § 5 pkt 7 lit. a, § 9, § 13 ust. 2 oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu MN, a nadto o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Skarżący zarzucił podjęcie § 13 ust. 2 w zw. z § 2 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm., 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, zw. dalej rozporządzeniem), 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”.

W uzasadnieniu Wojewoda wskazał, że przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska Góry, uchwalając przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu.

W kontekście powyższego Wojewoda wyjaśnił, że w § 13 uchwały Rada Miejska Góry wprowadziła regulacje stanowiące 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 i warunki scalania i podziału nieruchomości. Zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia 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.

Zgodnie z § 13 ust. 1 uchwały w planie nie wyznacza się terenów wymagających wszczęcia postępowania scalania i podziału nieruchomości w rozumieniu przepisów odrębnych. W ustępie 2 przyjęto: „W zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości ustala się na terenach MN:

- 1) minimalną szerokość frontu działki: 20 m;
- 2) minimalną powierzchnię działki zgodnie z zapisami § 9 ust. 1 pkt 8;
- 3) kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego od 70° do 110°.

Jednocześnie, w § 2 pkt 2 uchwały Rada Miejska Góry ustaliła, że ilekroć w dalszych przepisach uchwały mowa jest o działce należy przez to rozumieć działkę budowlaną w rozumieniu u.p.z.p.

Stwierdzić zatem należy, że regulacje zawarte w § 13 ust. 2 uchwały nie odnoszą się do działek, lecz działek budowlanych. Nie są to jednak pojęcia tożsame.

W toku postępowania nadzorczego Rada Miejska Góry wyjaśniła, że w § 13 ust. 2 uchwały odniesiono się do pojęcia działki gruntu, ponieważ w myśl u.p.z.p., przy scalaniu i podziale nieruchomości należy stosować przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r., poz. 344 ze zm., dalej u.g.n.). Zgodnie z zapisami ww. ustawy pojęcie działki gruntu jest tożsame z definicją działki budowlanej w u.p.z.p., według której przez działkę budowlaną 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.

Wojewoda wskazał, że pojęcie „działki budowlanej” zostało zdefiniowane 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 u.g.n. Zgodnie z nią jest to niepodzielona, ciągła część powierzchni ziemskiej stanowiąca część lub całość nieruchomości gruntowej.

Zestawiając obie definicje legalne należy zauważyć, że nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót – działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu. Oznacza to zaś, 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, poprzez wprowadzenie na potrzeby planu miejscowego w § 2 pkt 2 uchwały definicji „działki”, w § 13 ust. 2 uchwały odwołano się właśnie do działek budowlanych.

Zdaniem Wojewody odniesienie regulacji dotyczących zasad scalania i podziału nieruchomości dla terenu MN do pojęcia „działki” rozumianej jako działka budowlana (§ 2 pkt 2 uchwały) powoduje, że zasady te ustalone zostały w sposób istotnie naruszający prawo. W związku z powyższym za konieczny i uzasadniony należy uznać wniosek o stwierdzenie nieważności § 13 ust. 2 uchwały. Wyeliminowanie z treści planu szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla terenu MN, które zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. stanowią element obligatoryjny przedmiotowej uchwały, determinuje natomiast konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego całości regulacji odnoszących się do terenu MN, tj. § 3 pkt 1, § 5 pkt 7 lit. a, § 9, § 13 ust. 2 uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu MN.

Jednocześnie organ nadzoru zwrócił uwagę, że w analizowanym przypadku nie jest możliwe „skorygowanie” wskazanego błędu przez stwierdzenie nieważności § 2 pkt 2 uchwały, w którym wprowadzono definicję pojęcia „działki”. Pojęciem tym posłużono się bowiem także w innych postanowieniach planu, w tym do ustalenia innych parametrów, które z kolei wymagają odniesienia do działki budowlanej.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Góry uznała zarzuty skargi w całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 1267) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a.).

Po myśli 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, 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.

W rozpoznawanej sprawie, ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. zgodnie, z którą nieważność aktu powoduje także naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zgodnie bowiem z art. 27 u.p.z.p. zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane.

Przywołany art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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, CBOSA). 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.

Istotne jest także to, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykroczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259).

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.

Tymczasem w realiach badanej sprawy, określając w § 13 ust. 2, szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości na terenach oznaczonych symbolem MN – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, lokalny prawodawca jakkolwiek operuje pojęciem działki, to jednakże jednocześnie w § 2 pkt 12 uchwały przyjął, że ilekroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o działce – to należy przez to rozumieć działkę budowlaną w rozumieniu przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W rezultacie, określona w § 13 ust. 2 minimalna szerokość frontu działki (pkt 1), minimalna powierzchnia działki (pkt 2), kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego (pkt 3) dotyczy w istocie działki budowlanej. Przez tą z kolei, zgodnie z art. 2 pkt 12 u.p.z.p. 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.

Przywołana definicja legalna nie jest tożsama z definicją działki, określoną w art. 4 pkt 3 u.g.n., przez którą trzeba rozumieć niepodzielną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej. Zestawiając obie definicje legalne należy zauważyć, że nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót – działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu. Słusznie więc zauważył Wojewoda, że Rada nie była uprawniona do tego, by w planie miejscowym, określając zasady scalania i podziału wyznaczyć parametry działek budowlanych, a zobligowana była przyjąć parametry działek o jakich mowa w art. 4 pkt 3 u.g.n. Wobec zaś braku niniejszego elementu dla wyznaczonego w uchwale terenu, objętego symbolem MN, zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego całości regulacji odnoszących się do obszaru MN, tj. § 3 pkt 1, § 5 pkt 7 lit. a, § 9, § 13 ust. 2 uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu MN.

W tych okolicznościach, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku, a o kosztach na zasadzie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a.