



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 14 czerwca 2012 r.

Poz. 2128

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 936/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 2 lutego 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA  
Sędziowie Sędzia WSA  
Sędzia NSA

– Ireneusz Dukiel  
– Mieczysław Górkiewicz (spr.)  
– Andrzej Wawrzyniak

Protokolant Starszy asystent sędziego

– Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 2 lutego 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej

z dnia 27 kwietnia 2011 r. nr VII/38/11

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Chwalimierz

- I. stwierdza nieważność § 16 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały;**
- II. stwierdza nieważność § 16 ust. 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie – ustalonym pozwoleniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków – przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie”;**
- III. stwierdza nieważność § 17 ust. 4 zaskarżonej uchwały we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie”;**
- IV. stwierdza nieważność § 18 ust. 5 zaskarżonej uchwały we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie”;**
- V. stwierdza nieważność § 20 ust. 4, § 22 ust. 2, § 54 ust. 5, § 55 ust. 5, § 56 ust. 5, § 62 ust. 5 zaskarżonej uchwały;**
- VI. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie wskazanym w pkt I–V sentencji niniejszego wyroku;**
- VII. zasądza od Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej na rzecz strony skarżącej kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu poniesionych kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Skarżący jako organ nadzoru nad działalnością gminną powołując art. 93 § 1 u.s.g. wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 27 kwietnia 2011 r. nr VII/38/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Chwalimierz w zakresie § 16 ust. 2 pkt 2, § 16 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie – ustalonym pozwoleniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków – przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie”, § 17 ust. 4 we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie”, § 18 ust. 5 we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie”, § 20 ust. 4 i § 22 ust. 2 z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., a ponadto § 54 ust. 5, § 55 ust. 5, § 56 ust. 5 oraz § 62 ust. 5 z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. i art. 102 ust. 1 i 2 u.g.n. w związku z art. 28 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 27 u.p.z.p. Według skarżącego zaskarżone ustalenia naruszają w szczególności art. 31 ust. 1 i art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z dnia 23 lipca 2003 r. (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.). Wymóg uzyskania pozwolenia WKZ zawarty jest w ustawie i odnosi się do ustawowo określonych czynności, więc rada gminy nie miała kompetencji zarówno do nałożenia obowiązków w tym zakresie, jak i ich modyfikacji. Z kolei ustalenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości stanowi obowiązkowy składnik planu miejscowego. Organ nie ma jednak kompetencji do uchwalenia zasad podziału nieruchomości, co nastąpiło w § 54 i nast. zaskarżonej uchwały. Ustalenia te odnoszą się do terenów zieleni urządzonej oraz wód powierzchniowych. Przemawiałoby to za odstąpieniem od obowiązku uchwalenia zasad scalania i podziału w tym przypadku. Nie było natomiast podstaw do ustalenia zasad podziału geodezyjnego tych terenów. W ustaleniach tych wprowadzono ponadto możliwość zmiany obowiązujących ustaleń planu bez dochowania procedury planistycznej oraz nie rozgraniczono jednoznacznie terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W konsekwencji wszystkie kwestionowane przepisy zaskarżonej uchwały zostały ustanowione z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie w zakresie dotyczącym przepisów § 54 ust. 5, § 55 ust. 5 i § 56 ust. 6 zaskarżonej uchwały, dzieląc zarzuty skarżącego odnoszące się do pozostałych przepisów. Ustalenia związane z ochroną zabytków zostały uchwalone pod wpływem organu uzgadniającego. Organ przyznał, że pozostałe ustalenia nie zawierają określenia parametrów działek po podziale. Natomiast linie rozgraniczające zostały ustalone w sposób jednoznaczny. Organ wskazał, w nawiązaniu do oceny ustalenia zawartego w § 62 ust. 5 uchwały, że należałoby wykreślić w całości ustalenie zawarte w § 48 ust. 5 uchwały.

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

Jak stanowi art. 94 Konstytucji akty prawa miejscowego ustanawiane są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Aktem prawa miejscowego jest w szczególności plan miejscowy, uchwalony przez radę gminy w celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 i 8 u.p.z.p.). Obowiązkowe składniki planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 u.p.z.p., do których należy m.in. określenie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków (pkt 4) oraz szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym (pkt 8). Obowiązek zawarcia w planie miejscowym określonych ustaleń rozumiany jest w ten sposób, że realizuje się on zawsze wtedy, gdy zachodzą na danym terenie okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie wymaganych ustaleń. Nieistnienie takich okoliczności faktycznych powinno być wskazane w treści uchwały o planie miejscowym i powinno zostać wykazane w uzasadnieniu uchwały. Niezależnie od istnienia lub nieistnienia takich okoliczności, gdy rada gminy postanowiła zawrzeć w planie miejscowym ustalenia w zakresie obowiązkowego składnika uchwały, to powinna dostosować treść tych ustaleń do wymogów zawartych w Konstytucji i ustawach. Ogólny przepis art. 91 ust. 1 u.s.g. stanowi, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. W przypadku zaskarżenia uchwały przez organ nadzoru, sąd administracyjny co do zasady związany jest zakresem zaskarżenia (wyrok SA/Wr 258/93 w OSP 1995/3/52 nadal aktualny – patrz wyrok II SA/Kr 1161/06). Zawarcie w planie miejscowym ustaleń o treści zgodnej z ustawą (czyli wymaganej ustawą i w granicach upoważnienia ustawowego, więc bez powtarzania lub przeinaczania ustawy oraz bez wykraczania poza zakres zagadnień przekazany ustawą do unormowania w uchwale) oznacza zgodność uchwały z zasadami sporządzania planu miejscowego. Naruszenie tych zasad w każdym przypadku prowadzi do nieważności uchwały rady gminy (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). W przypadku składników planu miejscowego, o których była wyżej mowa, dookreślenie wymaganej treści ustaleń planu nastąpiło w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) oraz w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.). Organ gminy nie jest przy tym pozbawiony możliwości obrony przeciwko stanowisku zajmowanemu przez organ uzgadniający (por. M Kotul-

ski „Organy ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym” ST 2011/7-8 s. 124-128). Wymaga szczególne- go podkreślenia, że scalanie i podział nieruchomości (po uprzednim scaleniu) stanowi całkowicie odmienną materię ustawową niż podział terenu na działki budowlane. Scalanie i podział nieruchomości jest dopuszczalny na obszarze objętym planem miejscowym, przeznaczonym na cele inne niż rolne i leśne. Gdy plan miejscowy nie wyznacza obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości (art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p.), to scalenie i podział jest dopuszczalne na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości. Dlatego szczegółowe warunki scalania i podziału powinny być ustalone w każdym planie miejscowym, który przewiduje tereny na cele inne niż rolne lub leśne. Niedopuszczalne jest natomiast w ogóle uchwalanie zasad i warunków podziału terenów na działki budowlane (odmiennie niż w poprzednio obowiązującej ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym). Ingerencja w prawo własności poprzez plan miejscowy jest dopuszczalna bowiem jedynie w ramach ustaleń opisanych w art. 15 u.p.z.p. Z planu miejscowego mają wynikać jedynie przeznaczenie terenu oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 93 ust. 1 u.g.n.), co jest wystarczające do dokonania podziału. Scalanie stanowi odmienną instytucję prawną (art. 101 i nast. u.g.n.), zaś treść zasad scalania wyznaczona została ustawowo (patrz § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Parametry określone w § 4 pkt 8 rozporządzenia wykonawczego stanowią minimalną treść zasad scalania, które powinna ustanowić rada gminy w planie miejscowym (szczegółowo patrz uzasadnienie wyroków tut. Sądu II SA/Wr 363/11 lub 375/10).

W nin. sprawie, ograniczając oceny do zagadnienia zgodności z prawem zaskarżonych fragmentów uchwały, należało w sposób związany odnieść się do ustaleń planu przez obie strony uznanych za nieważne. Sąd także wyraził taki pogląd prawny. W przepisie § 16 ust. 2 pkt 2 uchwały ustanowiono obowiązek przeprowadzenia prac konserwatorskich i restauratorskich w określonych obiektach, do czego organ nie miał kompetencji i wkroczył w materię ustawową. Analogiczna ocena dotyczyła wskazanych już fragmentów przepisów § 16 ust. 2 pkt 3, § 17 ust. 4 i § 18 ust. 5 zaskarżonej uchwały. W § 20 ust. 4 uchwały wprowadzono obowiązek uzgadniania zamierzeń inwestycyjnych z WKZ, uzyskania pozwolenia WKZ, przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych przez uprawnionego archeologa, a także ogólnie odesłano do powołanej ustawy o ochronie zabytków. Ustalenia te były zbędne i zawierały niedopuszczalną modyfikację obowiązków nałożonych ustawą. Podobna ocena dotyczy zawartego w § 22 ust. 2 uchwały obowiązku powiadomienia właściwej służby konserwatorskiej o zabytkach lub obiektach archeologicznych odkrytych w toku robót budowlanych.

W § 48 ust. 5 uchwały organ ustanowił parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu oznaczonego symbolem 1P. Przepis ten nie został zaskarżony. Nie wiadomo dlaczego organ postulował objęcie tego przepisu kontrolą sądową. W § 54 uchwały regulującym przeznaczenie terenów 1ZP i 2ZP zamieszczono w ust. 5 szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości przez ustanowienie zakazu wtórnych podziałów na działki, dopuszczono dokonywanie zmian granic działek za względu na rozbudowę dróg i ciągów pieszych oraz lokalizację obiektów infrastruktury technicznej oraz dopuszczono wydzielanie działek o wielkościach i na warunkach wynikających z przepisów odrębnych. Rację miał skarżący, że ustalenia te nie stanowiły zasad scalania. O ile plan miejscowy przewiduje w części ten teren pod infrastrukturę drogową i zezwala na lokalizację ścieżek oraz dróg wewnętrznych, to określenie przeznaczenia części terenu na te cele powinno być jednoznaczne, bez dopuszczenia zmiany granic działek o tym przeznaczeniu. Identyczne ustalenia zawiera § 55 ust. 5 dla terenu 3ZP i § 56 ust. 5 dla terenu 4ZP i 5ZP. Wszystkie te ustalenia były poza tym zbędne, co trafnie podkreślił skarżący. Podobne ustalenia zawarto w § 62 ust. 5 uchwały regulującym dla terenu 1Ws dopuszczenie korekty granic działek oraz wprowadzającym pozornie zasady scalania, gdyż przepis ich nie zawiera. Organ deklaruje zatem potrzebę uchwalenia zasad scalania, obiektywnie nie istniejącą, a następnie ich nie reguluje. Wprowadza ponadto niepewność odnośnie ustalenia przeznaczenia terenu, co było sprzeczne z istotą planowania przestrzennego, o czym była mowa na wstępie rozważań. Nie ulegało dla Sądu wątpliwości, że wszystkie wskazane w skardze części uchwały podjęte zostały z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego i dlatego były nieważne (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Dlatego i zgodnie z art. 147 § 1 i art. 200 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji wyroku.