



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 15 czerwca 2012 r.

Poz. 2148

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 914/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 marca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski
Sędzia WSA Olga Białek (spr.)
Sędzia NSA Halina Kremis

Protokolant

Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 7 marca 2012r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Kudowy-Zdroju
z dnia 8 kwietnia 2011 r. nr VI/32/11

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kudowa-Zdrój dla terenu położonego w obrębie Czerмна w Kudowie-Zdroju

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka , że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Rady Miejskiej Kudowy-Zdroju na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, działając jako organ nadzoru, wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej Kudowy-Zdroju nr VI/32/11 z dnia 8 kwietnia 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kudowa-Zdrój dla terenu położonego w obrębie Czerмна w Kudowie-Zdroju, zarzucając jej istotne naruszenie art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) i § 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) oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.).

W uzasadnieniu podniesiono, że zaskarżona uchwała nie określa szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, co narusza ww. przepisy i zgodnie z ar. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

Organ nadzoru wskazał, że w § 10 ust. 5 pkt 7 kwestionowanego aktu, Rada Miejska Kudowy-Zdroju stanowiąc szczegółowe zasady zagospodarowania terenów określiła następujące zasady podziałów nieruchomości oraz ich scalenia:

- a) dopuszczono podziały nieruchomości na działki budowlane, przy zachowaniu parametru minimalnej powierzchni wydzielanych działek w wielkości 900m²;
- b) dopuszczono wydzielenie działek mniejszych niż określone w lit. a, w przypadku:
 - wydzielenia działki pod urządzenia infrastruktury technicznej lub komunikacji;
 - gdy wydzielenie nieruchomości ma na celu poprawę warunków zagospodarowania działek przyległych, poprzez przyłączenie działek samodzielnie nie dających się w racjonalny sposób zagospodarować zgodnie z ustaleniami planu;
- c) określono, że kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego powinien wynosić 90 stopni z dopuszczalnym odchyleniem nie większym niż 15 stopni.

Zdaniem Wojewody powyższa regulacja nie pozwala zakwalifikować zawartych w niej zapisów jako zasad scalania i podziału nieruchomości w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy planistycznej. Argumentując stanowisko w tym względzie organ wskazał na konieczność odróżniania procedury scalania i podziałów nieruchomości od procedury podziału geodezyjnego nieruchomości. O ile ustawodawca przyznał organom stanowiącym gmin kompetencje do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału o tyle nie przyznał im kompetencji do stanowienia zasad podziału nieruchomości. Podniesiono również, że w ustawie o gospodarce nieruchomościami wskazuje się wprost na konieczność uwzględnienia warunków i zasad wprowadzonych w planie miejscowym wyłącznie w przypadku scaleń i podziałów nieruchomości. Rada nie jest natomiast uprawniona do zawierania w planie wytycznych wiążących organ wykonawczy gminy w postępowaniu podziałowym. W ramach posiadanego władztwa planistycznego organy gminy nie posiadają uprawnień do dodatkowego określania w planie szczegółowych zasad jakim miałby podlegać ewentualny podział nieruchomości.

Odnosząc powyższe uwagi do zacytowanej wyżej regulacji zawartej w zaskarżonym planie miejscowym, Wojewoda odwołał się również do przepisów zawartych w rozporządzeniu z dnia 26 sierpnia 2003 r. a konkretnie do § 4 pkt 8, stwierdzając, że o ile Rada określiła minimalną powierzchnię działki oraz kąt położenia granic w stosunku do pasa drogowego (czyli dwa z elementów wskazanych w tym przepisie) to nie określiła trzeciego elementu pozwalającego na uznanie, że określone zostały w minimalnym zakresie zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. W planie nie określono bowiem minimalnych i maksymalnych szerokości frontów działek. Dopiero określenie trzeciego elementu pozwalałoby na uznanie, że uchwała spełniała wymagania art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy planistycznej.

W ocenie organu nadzoru, dodatkowym argumentem przemawiającym za koniecznością zawarcia w przedmiotowym planie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości jest podstawowe przeznaczenie terenów objętych ustaleniami planu, którym są usługi oraz zabudowa mieszkaniowo-usługowa. Nadto organy gminy w momencie sporządzania planu nie są w stanie przewidzieć jakiego rodzaju tereny mogą być objęte procedurą scalania i podziału nieruchomości dlatego obowiązkowo w każdym planie powinny takie zasady być określone. Zasadność takiego stanowiska potwierdza przede wszystkim art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z którego wynika że scalenie i podział może być dokonane nie tylko w przypadku gdy w planie określone zostaną przez organy gminy granice obszarów objętych scaleniem ale również, gdy z wnioskiem o scalenie i podział wystąpią właściciele i użytkownicy wieczystości terenów posiadających więcej niż 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem. W takiej sytuacji brak w planie omawianych zasad uniemożliwia wszczęcie procedury scalania z inicjatywy właścicieli i użytkowników wieczystych. W ocenie Wojewody Rada Miejska mogłaby odstąpić od umieszczenia w planie zasad i warunków scaleń i podziałów jedynie w sytuacji w której wykazałaby, że stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do ich umieszczenia. W niniejszej sprawie Rada tego nie wykazała.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o oddalenie skargi w związku z podjętymi czynnościami zmierzającymi do uzupełnienia wskazanych w skardze braków. W uzasadnieniu zgodzono się jednak ze stanowiskiem Wojewody, że w uchwale brakuje jednego z parametrów szczegółowych zasad scaleń i podziałów nieruchomości i wyjaśniono, że z tego względu Rada podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego objętego skargą Wojewody, w celu wyeliminowania wytkniętego przez Wojewodę uchybienia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami

a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 przywołanego aktu). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) – zwanej dalej u.p.p.s.a. – zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – a więc objęta jest zakresem pkt 5 § 2 art. 3 u.p.p.s.a.

Według przepisu art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm – dalej zwanej u.p.z.p.) naruszenie zasad sporządzania planu, istotne naruszenie trybu sporządzania a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W świetle przywołanej normy kontrola sądowa uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna zatem koncentrować się głównie na sprawdzeniu czy nie zaistniała jedna ze wskazanych w nim przesłanek stwierdzenia nieważności uchwały. Ustawodawca wprowadził bowiem sankcję nieważności uchwały za określone w przywołanym przepisie naruszenia, przy czym w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu skutek ten wywołuje każde naruszenie a nie tylko naruszenie kwalifikowane jako istotne.

Badając legalność zaskarżonej uchwały z uwzględnieniem powyższych kryteriów, Sąd doszedł do przekonania, że istnieją podstawy do stwierdzenia jej nieważności w całości, gdyż przy jej podjęciu doszło do naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zasady sporządzania planu nie zostały w ustawie planistycznej skatalogowane. Do pojęcia zasad odwołuje się jednak przepis art. 1 pkt 1 według którego ustawa określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej. W doktrynalnym ujęciu zasady rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi, które organy muszą uwzględniać w działalności planistycznej.

Według art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. rada gminy zobligowana jest umieścić w planie miejscowym – jako element o charakterze obowiązkowym – szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Zgodnie jednak z utrwalonym stanowiskiem judykatury mimo, że przepis art. 15 ust. 2 przywołanej ustawy określa obligatoryjne składniki planu, to obowiązek zawarcia w planie miejscowym określonych w nim zagadnień, nie jest bezwzględny w tym sensie, że rada może pominąć w planie miejscowym określenie ustaleń skatalogowanych w przywołanym przepisie ze względu na stan faktyczny obszaru objętego planem. Jeżeli zatem z oczywistych i bezspornych okoliczności faktycznych danego terenu wynika brak konieczności zawarcia w planie miejscowym któregoś z elementów wskazanych przez ustawodawcę jako obligatoryjny składnik planu, można odstąpić od jego ustalania. Natomiast odstąpienie od określenia w planie wskazanych w art. 15 ust. 2 elementów, pomimo nie wykazania takich okoliczności, prowadzi do naruszenia tego przepisu. Lokalny prawodawca został bowiem zobligowany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie w planie miejscowym wszystkich kwestii wskazanych i uznanych przez ustawodawcę za istotne. Niektórzy komentatorzy podkreślają, że ujęcie w projekcie planu miejscowego obowiązkowych ustaleń zawartych w art. 15 ust. 2 wymaga ustosunkowania się do każdego zagadnienia wymienionego w tym przepisie, a w przypadku braku uwarunkowań dotyczących któregoś z tych punktów, w treści projektu powinna znaleźć się o tym odpowiednia informacja (por. T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Zakamycze 2004, LEX).

W kontrolowanej uchwale w § 2 Rada Miejska wymieniła elementy których określenie zgodnie z art. 15 ust. 2 jest obowiązkowe a które nie występują w granicach obszaru objętego niniejszym planem. Wśród nich nie wskazano zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. W Rozdziale 3 „Ustalenia szczegółowe” odnoszącym się do wszystkich terenów objętych planem Rada w § 10 ust. 5, określając parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy, w pkt 7 natomiast zamieściła zasady podziałów nieruchomości na działki budowlane oraz ich scalania. W ramach tych zasad dopuszczono podziały nieruchomości na działki budowlane, przy zachowaniu parametru minimalnej powierzchni wydzielanych działek 900 m²; dopuszczono wydzielenie działek mniejszych, w przypadku gdy przeznaczone są pod infrastrukturę techniczną lub komunikację oraz gdy wydzielenie ma na celu poprawę warunków zagospodarowania działek przyległych poprzez przyłączenie działek samodzielnie nie dających się w racjonalny sposób zagospodarować zgodnie z ustaleniami planu; określono również kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Sąd po przeanalizowaniu treści zaskarżonej uchwały podzielił stanowisko Wojewody, że nie można uznać, aby zawierała ona szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. W szczególności wymogu tego nie spełniają przywołane wyżej zapisy § 10 ust. 5 pkt 7, które w pkt a i b ograniczają się do kwestii do-

puszczalności podziału nieruchomości na działki budowlane i określają minimalne powierzchnie tych działek powstałych w wyniku podziału a nie odnoszą się do parametrów działek powstałych w wyniku scalenia i podziału. Podzielając pogląd, że przepis art. 15 ust. 2 u.p.z.p. stanowi normę o charakterze *ius cogens* i nie kwestionując w konsekwencji możliwości pominięcia w planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości, skład orzekający podkreśla jednak, że może mieć to miejsce jedynie, gdy pozwala na to oczywisty i nie budzący wątpliwości stan faktyczny obszaru objętego planem. Skoro ustawodawca określił ten element jako obowiązkowy, to tylko w przypadkach szczególnych organ gminy może odstąpić od jego ustalenia w planie. Jeżeli jednak tak jak w niniejszej sprawie, Rada Miejska uznała, że istnieje konieczność uregulowania tej materii w planie (na co wskazuje brzmienie § 2 oraz § 10 ust.5 pkt 7 zdanie wprowadzające), to obligowana jest do szczegółowego sprecyzowania w planie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w tym określając wszystkie parametry wskazane w § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (por. NSA w wyroku z dnia 6 maja 2010 r. II OSK 424/10; z dnia 6 października 2011 r. II OSK 1335/11; z dnia 1 grudnia 2010 r. II OSK 1922/10; z dnia 8 lipca 2011 II OSK 777/11 CBOSA, nsa.gov.pl).

Trafnie podnosi Wojewoda, że normatywne pojęcie podziału nieruchomości nie jest tożsame z pojęciem scalenia i podziału nieruchomości, zatem regulacje dotyczące podziału nieruchomości nie mogą być kwalifikowane jako zasady scalania i podziału nieruchomości. Scalanie i podział stanowią ustawowo wyodrębnioną procedurę kształtowania wielkości i parametrów działek gruntu przewidzianych w planie do zabudowy, z którą nie można utożsamiać podziału geodezyjnego (będącego również procedurą ustawową) zmierzającego do ewidencyjnego rozdrobnienia powierzchni działki w celu utworzenia nowych nieruchomości z wyodrębnionych działek gruntu. W przypadku instytucji scalenia i podziału, podział jest następstwem uprzedniego scalenia i nie występuje niezależnie od scalenia. Powyższe wskazuje zatem, że w kwestionowanej uchwale Rada wadliwie w § 10 ust. 5 pkt 7 zapisała, że określa on „zasady podziałów na działki budowlane, oraz ich scalenia”. Przyjmując jednak (pomimo wadliwości zapisu), że zamiarem prawodawcy lokalnego było uregulowanie materii o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., zauważyć należy, że winien mieć on na uwadze, iż istotą scalenia i podziału jest stworzenie korzystniejszych warunków zagospodarowania i wykorzystania terenów. W ujęciu doktrynalnym scalenie jest środkiem prawnym, który służyć ma realizacji zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednak bez uszczegółowionych planem zasad i warunków scalania i podziału przeprowadzenie takiej procedury nie jest możliwe, co potwierdza również przepis art. 102 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Z tego też względu prawidłowo zrealizowana dyspozycja art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. musi uwzględniać zapisy § 4 pkt 8 ww. rozporządzenia odnosząc się do wymienionych w nim parametrów działek, które mają powstać w wyniku scalenia i podziału oraz określając warunki według których scalenie i podział mają być przeprowadzone. W szczególności w planie trzeba więc określić minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek, ich powierzchnię oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Zdaniem Sądu zapisy § 10 ust. 5 pkt 7 kwestionowanej uchwały powyższych wymogów nie realizują – bezsprzecznie nie określono w nich parametru minimalnych lub maksymalnych szerokości frontu działek. Nadto przepis ten został sformułowany niejednoznacznie. Nie wiadomo czy zawarte w nim ustalenia odnoszą się do scalenia i podziału nieruchomości czy też do podziałów nieruchomości regulowanych jako odrębna instytucja. Zdaniem Sądu taki niejednoznaczny sposób sformułowania przepisu aktu prawa miejscowego narusza art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. i jest sprzeczny z zasadami prawidłowej techniki legislacyjnej. Zatem również z tego względu nie można uznać, że reguluje on materię określoną w ww. przepisie art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.

Wobec przedstawionych wyżej okoliczności faktycznych i prawnych Sąd podzielił zarzut skargi, że brak określenia w przedmiotowej uchwale szczegółowych warunków i zasad scalenia i podziału nieruchomości stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 8 ww. rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji skoro doszło do naruszenia zasad sporządzania planu, przez nieumieszczenie w planie obligatoryjnego elementu, zgodnie z art. 28 u.p.z.p. konieczne było stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 147 § 1, art. 152 oraz art. 200 u.p.p.s.a orzeczono jak w sentencji wyroku.