



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 22 sierpnia 2012 r.

Poz. 2956

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 55/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 29 marca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	- Mieczysław Górkiewicz (sprawozdawca)
Sędziowie Sędzia WSA	- Anna Siedlecka
Sędzia NSA	- Julia Szczygielska
Protokolant	- Agata Szlachetka

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 29 marca 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej

z dnia 31 marca 2011 r. nr VIII/106/11

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu we wsi Poręba –  
działka nr 633

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**

**II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana.**

## Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą organ ustanowił plan miejscowy dla działki nr 633 we wsi Poręba.

W § 2 tego aktu normatywnego wskazano, że celem regulacji zwartych w ustaleniach planu miejscowego jest m.in. ustalenie zasad podziału geodezyjnego działek.

Według § 3 uchwały przedmiotem ustaleń planu są m.in. szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, a także granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych.

W § 4 wyjaśniono pojęcia terenu (to teren o określonym w planie miejscowym przeznaczeniu podstawowym lub dopuszczalnym, zawarty w granicach linii rozgraniczających wyznaczonych na rysunku planu oraz oznaczony stosownym numerem i symbolem literowym, na którym obowiązują te same ustalenia planu), przeznaczenia podstawowego terenu (to podstawowe funkcje, pod które przeznaczają się teren) i przeznaczenia dopuszczalnego terenu (to przeznaczenie inne niż podstawowe, które może być wprowadzone na części terenu, jeżeli takie jest zapotrzebowanie rynkowe lub społeczne).

W § 6 podano przyjęte w planie symbole literowe, MN/MP/U – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkalno-pensjonatowej i usługowej, U – tereny zabudowy usługowej, ZP – tereny zieleni parkowej i zieleni urządzonej oraz K - tereny komunikacji. W przepisie § 6 ust. 1 pkt 6 i 7 ustalono, że zasady podziału nieruchomości określają aktualne granice nieruchomości wynikające z ewidencji gruntów, a także ustalenia planu, przy czym podziały wtórne lub dodatkowe mogą być dokonywane na podstawie projektu zagospodarowania terenu nieruchomości spójnego z ustaleniami planu oraz sporządzonego przez uprawnioną osobę.

W § 7 uchwały wymieniono tereny mające przeznaczenie podstawowe i dopuszczane, jak 1 MN/MP/U, 3 MN/MP/U i 6 MN/MP/U, 4 U, 2 ZP i 5 ZP oraz KDw.

W § 8 ust. 1 pkt 1d wskazano, że rysunek planu określa granice projektowanych działek, w pkt 1f, że rysunek planu określa orientacyjne usytuowanie projektowanej zabudowy, w pkt 1n dopuszczono możliwość łączenia działek, w pkt 1s ustalono minimalną powierzchnię działki przy podziałach wtórnych, odnośnie terenów MN/MP/U. W pkt 2 d oraz f zawarto analogiczne ustalenia dla terenu 4U (rysunek planu określa granice działki i orientacyjne usytuowanie zabudowy), zaś w pkt 2n wskazano na dopuszczalność połączenia działki nr 21 o symbolu 4U z działką nr 2 o symbolu 3 MN/MP/U. W pkt 3 tego paragrafu lit. b ustalono jako dopuszczalne przeznaczenie dla działki 2 ZP, zabudowę mieszkaniową i mieszkalno-pensjonatową na warunkach określonych w pkt 1. Wskazano, że dla terenu 2 ZP należy przewidzieć zieleń ozdobną niską i średnio-wysoką, place zabaw dla dzieci, małą architekturę i urządzenia rekreacyjno-sportowe, a ponadto połączenie ciągami pieszymi z drogą gminną (pkt 3 lit. c).

W § 12 zawarto ustalenia dotyczące wartości nieruchomości i ustalono stawkę procentową w wysokości 30% od wartości nieruchomości, stanowiącą podstawę naliczania i pobrania jednorazowej opłaty należnej od właściciela nieruchomości przy zbyciu nieruchomości.

W załączniku graficznym do uchwały zaznaczono projektowane granice działek, zabudowę projektowaną – usytuowanie orientacyjne, możliwość łączenia działek oraz określono numery ewidencyjne przyszłych działek. Teren lub działkę oznaczoną 2 ZP usytuowano na działce nr 8. Na rysunku zaznaczono łącznie 24 działki oraz tereny KP, 5 ZP i KDw (drogę przebiegającą przez środek nieruchomości o wydłużonym kształcie, po obu stronach drogi zaznaczono projektowane działki i sposób ich zabudowy w przyszłości).

Jak wynika z dokumentacji planistycznej, w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego wskazano, że teren stanowi działkę rolną (klasy V i VI) o obszarze 7,60 ha, której właściciel będzie inwestorem projektowanej zabudowy.

W nawiązaniu do zawiadomienia o przystąpieniu Wojewoda zalecił m.in. aby w uchwale zaznaczono, które z elementów planu określonych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. nie występują na obszarze planu. Okręgowy Urząd Górniczy zawiadomił, że w granicach obszaru planu nie występują tereny górnicze.

Wojewoda jako organ nadzoru, powołując art. 93 ust. 1 u.s.g. zaskarżył powyższą uchwałę jako podjętą z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1, art. 4 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 i 2 u.p.z.p. i na tej podstawie wniósł o stwierdzenie jej nieważności w całości. Jako wniosek ewentualny skarżący wniósł o stwierdzenie

nieważności § 6 ust. 1 pkt 6 i 7, § 8 ust. 1 pkt 1 lit. d, f, n, s oraz pkt 2 lit. d, f, n oraz pkt 3 we fragmencie „2 ZP”, pkt 3 lit. b, c, a także załącznika graficznego w zakresie terenu 2 ZP oraz w zakresie oznaczeń „projektowane granice działek”, „zabudowa projektowana – usytuowanie orientacyjne”, „możliwość łączenia działek” i „numer ewidencyjny działki”, jako naruszających ponadto art. 15 ust. 1 i 3 w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że ustalenia dla terenu 2 ZP umożliwiają zmianę przeznaczenia tego terenu, zaś przeznaczenie to jest niejednoznaczne, alternatywne i diametralnie rozbieżne. Nie wiadomo wręcz jakie ustalono przeznaczenie tego terenu oraz kto i kiedy miałby rozstrzygnąć jednoznacznie o tym przeznaczeniu. Przeznaczenie terenu powinno być od początku jednoznaczne, zaś dopuszczone różne funkcje nie powinny się wykluczać wzajemnie (tereny zieleni a tereny zabudowy). Z uwagi na ograniczenie obszaru planu do jednej działki, opisane powyżej naruszenie zasad sporządzania planu, chociaż ograniczone do terenu 2 ZP, powinno wywołać stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Uchwała poza upoważnieniem ustawowym reguluje zasady podziału obszaru planu na działki. W planie uregulowano sposób podziału nieruchomości, łącznie z określeniem numerów ewidencyjnych wydzielanych działek. Organ wkroczył tutaj w kompetencje wójta przewidziane w ustawie o gospodarce nieruchomościami, nie był nawet upoważniony do udzielenia wytycznych odnośnie sposobu podziału, czego nie przewiduje art. 93 u.g.n. (patrz wyrok NSA II OSK 2235/10). Organ był jedynie uprawniony do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych (art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p.), a tymczasem określenie to odniósł do wszelkiego rodzaju działek. Organ nie był ponadto władny do zawarcia w rysunku planu sposobu podziału nieruchomości oraz usytuowania na nich przyszłej zabudowy.

W podobnie niejednoznaczny sposób ustalono przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami 4U i 3 MN/MP/U po ich połączeniu. Organ nie był władny do zezwolenia na swobodne łączenie terenów o różnym przeznaczeniu oraz do pozostawienia uznaniu innych podmiotów ich ostatecznego przeznaczenia.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Według organu skarżący miał zarzucić nieuregulowanie uchwałą zasad scalania i podziału nieruchomości. Organ nie przedstawił argumentacji prawnej uzasadniającej, jego zdaniem potrzebne, wprowadzenie do planu miejscowego granic podziału obszaru na działki, możliwości łączenia tych działek oraz orientacyjnego położenia przyszłej zabudowy poszczególnych planowanych działek. Organ twierdził jedynie, że unormowania te były zgodne z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. i § 4 pkt 1 i 2 rozporządzenia MI z dnia 26 sierpnia 2003 r. Zgodne z prawem było też ustalenie minimalnych parametrów działki. Zgodność z prawem obejmowała ponadto dopuszczenie w sposób zamienny zabudowy mieszkaniowej na terenie 2 ZP.

W uzupełnieniu skargi Wojewoda omówił rozróżnienie pomiędzy podziałem geodezyjnym a scalaniem i podziałem nieruchomości. Wskazał, że czym innym jest ustalenie przeznaczenia dopuszczalnego, a czym innym dopuszczenie możliwości alternatywnego zagospodarowania terenów. Organ nadzoru podtrzymał dotychczasowe zarzuty.

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

Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, czyli podustawowym źródłem prawa powszechnie obowiązującego stanowiącym na podstawie i w granicach ustaw (patrz art. 87 i 94 Konstytucji). O dopuszczalnej treści takiego aktu decyduje zatem treść delegacji ustawowej przekazującej określone zagadnienia do unormowania przez prawodawcę lokalnego. Udzielenie kompetencji normodawczej powinno wynikać z wyraźnego upoważnienia ustawowego, zaś sam akt prawa miejscowego powinien być niesprzeczny ponadto z innymi aktami ustawodawczymi. Akty wykonawcze do ustawy z reguły służą jej konkretyzowaniu w kierunku wskazanym przez ustawodawcę, zaś niedopuszczalne jest uzupełnianie lub przeinaczanie regulacji ustawowej, a nawet jej powtarzanie w takim akcie. Cenne wskazówki dotyczące formułowania aktu zawarte są w Zasadach techniki prawodawczej (załącznik do rozporządzenia Prezesa RM w Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908 – patrz § 142 i § 143 tych Zasad w związku w szczególności z §§ 21, 115, 116, 118, 135, 136, 137).

Wskazane na wstępie przepisy zaskarżonej uchwały są niezgodne z podanym wyżej wzorcem dozwolonej ustawowo treści aktu prawa miejscowego.

W powołanym już § 3 zaskarżonej uchwały organ próbował zacytować treść art. 15 ust. 2 u.p.z.p. (próbował, bowiem przedstawił pkt 6 tego przepisu w brzmieniu sprzed nowelizacji). Było to nie tylko niedopuszczane, ale ponadto mylące i niecelowe, gdyż organ nie miał w rzeczywistości zamiaru

ustanowienia wszystkich obowiązkowych elementów planu miejscowego, a to wobec braku uwarunkowań faktycznych, wywołującego bezprzedmiotowość niektórych z tych elementów. Organ powinien raczej uwzględnić postulat Wojewody wyrażony na wstępnym etapie procedury planistycznej, aby organ decydujący się na pominięcie danego elementu obowiązkowego w ustaleniach podejmowanej przez siebie uchwały, podał w sposób wyraźny ten pomijany element i przedstawił uzasadnienie tego pominięcia. Zwraca uwagę, że zasadniczy wywód odpowiedzi na skargę dotyczył istnienia faktycznych podstaw do pominięcia elementu planu określonego w ustawie jako obowiązkowy. Organ jak gdyby nie rozumiejąc zarzutów skargi, z których żaden nie odnosił się do pominięcia elementu ustawowo obowiązkowego, wywodził dalej, że zaskarżona uchwała dlatego nie zawiera pewnych elementów. Tymczasem pominięcie obowiązkowych elementów było sprzeczne z samą uchwałą, której § 3 zapowiedział unormowania w zakresie wszystkich obowiązkowych elementów planu. W kolejnych przepisach uchwały ta zapowiedź nie została zrealizowana. Skoro organ na wstępie zapowiedział unormowanie wszystkich elementów, to widocznie uznawał je za faktycznie występujące na obszarze planu. Zasadnicza treść odpowiedzi na skargę podważa zatem sensowność unormowania zawartego w § 3 uchwały, albo legalność całej uchwały.

Jaskrawo sprzeczna z ustawą jest wyrażona w § 2 i zrealizowana w § 6 i § 8 uchwały oraz jej załączniku graficznym, zapowiedź podjęcia ustaleń regulujących zasady podziału nieruchomości. Wystarczy wskazać, że w art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. organ nie został upoważniony do unormowania zasad podziału. Jak trafnie podkreślił skarżący, możliwość ustalenia w planie miejscowym zasad i warunków podziału terenów na działki budowlane przewidywał art. 10 ust. 1 pkt 7 już nieobowiązującej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.). Obecnie podział nieruchomości należy do właściwości organu wykonawczego gminy i następuje w drodze decyzji administracyjnej po przeprowadzeniu szczegółowo unormowanej procedury (patrz art. 92-97 ustawy o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651). W procedurze tej w żadnej formie prawnej nie uczestniczy rada gminy. Zupełnie innej problematyki prawnej dotyczy scalanie i podział nieruchomości (art. 101 i nast. u.g.n.).

Podobne oceny dotyczą fragmentów uchwały określających usytuowanie na działkach przyszłej ich zabudowy. Organ jest uprawniony w sposób dozwolony, to jest w granicach upoważnienia ustawowego, do szczegółowego unormowania zasad i wskaźników przyszłej zabudowy (przykładowo art. 15 ust. 2 pkt 6, 9 i 10, i ust. 3 pkt 3a, 4, 4a, 8 i 9). Jednak określenie usytuowania obiektów budowlanych na danej działce następuje w drodze aktów stosowania prawa w procesie inwestycyjno-budowlanym, nie zaś przez radę gminy w planie miejscowym.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy zawiera ustalenie przeznaczenia terenu. Dlatego podstawowym, obowiązkowym elementem planu jest określenie przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Sposób określenia przeznaczenia terenów nie powinien wprowadzać niepewności w tym zakresie, przykładowo przez umożliwienie znaczącej zmiany przeznaczenia poza procedurą zmiany planu miejscowego, lecz w zależności od ogólnikowego kryterium „zapotrzebowania rynkowego lub społecznego”. Jak trafnie podkreślił organ, zmiana taka mogłaby się dokonać w bliżej nieoznaczonym czasie i w zależności od doraźnego stanowiska organu wykonawczego. W rzeczywistości organ ustalił dla terenu 2 ZP dwa wzajemnie wykluczające się przeznaczenia. Plan dopuścił połączenie terenu 4U z konkretnie wskazaną działką na terenie 3 NN/MP/U, co również narusza stabilność lub pewność określonego przeznaczenia tych terenów.

Wskazać należy na koniec, że zgodnie z art. 36 u.p.z.p. do zapłaty tzw. renty planistycznej zobowiązany może być właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości. O ile nawet powstanie użytkownika wieczystego na nieruchomości stanowiącej obszar planu stanowi możliwość jedynie teoretyczną, to ograniczenie przez organ kręgu podmiotów zobowiązanych do uiszczenia opłaty w ogóle, nastąpiło poza zakresem upoważnienia ustawowego i w sposób sprzeczny z ustawą. Organ ma w uchwale określić „stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4” (art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p.) i takie powinno być brzmienie tego ustalenia planu tj. ograniczone do podania wysokości stawki, a nie ponadto regulujące przesłanki przedmiotowe i podmiotowe opłaty.

Opisane powyżej naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). W nin. sprawie rozważenia wymagała kwestia dopuszczalności orzeczenia o nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w części. W tym zakresie trafnie podniósł skarżący, że z uwagi na ograniczenie przedmiotu uchwały do jednej działki, stwierdzenie

nieważności ustaleń dla części terenów oraz dla rysunku planu w przeważającej części, mogło wywołać nieczytelność całego aktu również po jego uzupełnieniu w toku dalszej procedury planistycznej. Sąd z urzędu stwierdził uchybienia prawne organu przy formułowaniu przepisów § 2, 3 i 12, oznaczające dalsze naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, mające zasadnicze znaczenie dla ważności całej uchwały.

Mając powyższe na uwadze i zgodnie ponadto z art. 147 § 1 i art. 152 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji wyroku. Skarżący nie domagał się zwrotu kosztów (art. 210 § 1 p.p.s.a.).