



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 25 maja 2012 r.

Poz. 1881

**WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 822/11**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 5 stycznia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

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

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 5 stycznia 2012 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej Kamienna Góra  
z dnia 29 czerwca 2011 r. nr X/50/11  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu ulicy Bohaterów  
Getta w Kamiennej Górze

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.**

## Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 5 listopada 2010 r. sygn. akt II SA/Wr 375/10 tut. Sąd stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w Kamiennej Górze z dnia 27 stycznia 2010 r. w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu ulicy Bohaterów Getta w Kamiennej Górze. Według wiążących (art. 153 p.p.s.a.) ocen prawnych i wskazań zawartych w tym prawomocnym (nie zaskarżonym przez strony) wyroku, zaskarżona uchwała podjęta została z naruszeniem zasady sporządzania planu miejscowego ujętej w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2007 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz w nawiązaniu do art. 102 u.g.n. Powołane przepisy przewidują obowiązkowe określenie w planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Ustalenia planu powinny obejmować określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalenia i podziałów nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Ustalone w planie szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości na podstawie art. 101 i nast. u.g.n. (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651) stanowią podstawę do przeprowadzenia scalenia i podziału. Bez uszczegółowienia w planie tych zasad i warunków nie jest możliwe przeprowadzenie scalenia. Dotyczy to również wszczęcia procedury scaleniowej na wniosek. Dlatego ustalenie szczegółowych zasad i warunków scalania powinno nastąpić w odniesieniu do wszystkich nieruchomości, chyba że zostanie wykazane, iż stan faktyczny danego terenu nie daje do tego podstaw. Sąd zwrócił uwagę, że w nin. sprawie organ orzekł o zamieszczeniu w uchwale omawianych szczegółowych zasad (§ 2 pkt 5 uchwały), których ustalenie umieścił w § 5 rubryka E i rysunku planu. Sąd przyjął (s. 18-19 uzasadnienia wyroku), że poprzez samo graficzne wskazanie granic działek budowlanych na rysunku planu, uchwała nie określa zasad scalania (wyrok II OSK 43/05). Według § 4 cyt. rozporządzenia prawodawca wyraźnie określił, że parametry działek powinny być zapisane w tekście planu. W tekście planu nie ustalono tych parametrów dla wszystkich terenów. Sąd wymienił tutaj tereny oznaczone symbolami P,U, P,U1, P,U2. Ustalenia indywidualne do których odsyła zapis w rubryce E dla terenu U, w odniesieniu do terenów U1, U4, U5, i U7 nie dopuściły podziału na działki budowlane, dla terenów U3 i U6 ustaliły jedynie minimalną powierzchnię działki budowlanej, a dla terenu U2 dopuściły korektę istniejącego podziału pod warunkiem niewydziałania nowych działek budowlanych oraz zapewnienia działce przedszkola min. 1000m<sup>2</sup>. W tabeli 10 zawierającej ustalenia indywidualne dla terenu KP w rubryce E wpisano „nie ustala się”. Z szczegółowych ustaleń dla terenów KS, K, ZP, U i ZD wynika, że plan pomija element scalania nieruchomości, skoro nie dopuszcza się podziałów na działki budowlane. Dlatego w ocenie Sądu zaskarżona uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu planu miejscowego. Rada zdecydowała o uregulowaniu tej materii bez wykazania okoliczności faktycznych uprawniających organ do odstąpienia od tego. Omawiane zasady powinny być określone w sposób szczegółowy. Konieczne jest określenie wszystkich parametrów wymienionych w § 4 pkt 8 rozporządzenia, zaś zwrot „w szczególności” oznacza, że ponadto dodać można inne parametry. Prawidłowo sporządzony plan miejscowy powinien wyznaczać zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego i podziałowego (por. wyrok II OSK 424/10). Według Sądu pominięcie obligatoryjnego elementu planu oznacza, że również w pozostałym zakresie plan nie może funkcjonować.

W rezultacie ponowienia procedury planistycznej w określonym zakresie, organ podjął zaskarżoną uchwałę. W tomie II dokumentacji planistycznej organ dołączył powołany na wstępie wyrok II SA/Wr 375/10 oraz udokumentował podjęte czynności (uzgodnienia, ponowne wyłożenie projektu planu). Organ udokumentował ponadto czynności wyjaśniające podjęte przez organ nadzoru. Wojewoda zwrócił się bowiem do organu o wyjaśnienie braku w uchwale szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla terenów oznaczonych jako MW.1-MW.5, MW.6 dla działek nieprzylegających do ulicy KD/D.3, MW.7, MW.8, MW.9 dla działek nieprzylegających do ulicy, MU.1-MU.5, MU.6 dla działek nieprzylegających do ulic publicznych, MU.7, MU.10, MU.11, MU.12, U1, U2, U4, U5, U7, P, U, UC, ZP, RLV, C/P, KS, K, G, ZD, Zz i WS. W odpowiedzi organ wyraził z naruszeniem art. 153 p.p.s.a. pogląd prawny, że ustalenia planu nie muszą zawierać wszystkich parametrów przewidzianych w § 4 pkt 8 rozporządzenia. Organ twierdził ponadto, że dokonał gruntownej analizy istniejącej struktury obszarowej, stanu władania, stopnia zainwestowania, wymagań jakie stawia ustalone przeznaczenie terenów oraz regulacje przestrzenne planu. Analizy takiej jednak nie przedstawił. Wezwany więc do uzupełnienia wyjaśnień organ w piśmie z dnia 13 września 2011 r. przedstawił uzasadnienie wprowadzonych regulacji. Przykładowo tłumaczył, że każdy sposób podziału terenu będzie zadowalający a gmina nie ma realnej

możliwości narzucenia właścicielom terenów jakichkolwiek wymagań, że niektóre działki nie przylegają do drogi (ulicy), że dany teren stanowi jedną działkę (M, U.10, U.1, U.7, KP), że dla terenu ZD stanowiącego grunt rolny nie stosuje się art. 102 u.g.n. Zazwyczaj dla większości terenów organu przyjął formułę „brak możliwości wydzielenia nowych terenów inwestycyjnych – każdy sposób podziału terenu respektujący ustalenia regulacyjne planu jest zadowalający – warunkiem scalenia jest zgoda właścicieli, co de facto pozbawia gminę realnej możliwości narzucenia jakichkolwiek wymagań”.

Wyjaśnienia te nie przekonały organu nadzoru, który wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały. W ocenie skarżącego organ nadal nie potrafi rozróżnić postępowania podziałowego od postępowania scaleniowo – podziałowego. Procedura scalania prowadzi początkowo do zniesienia granic dotychczasowych nieruchomości, a następnie do dokonania nowego podziału geodezyjnego utworzonego wstępnie jednolitego obszaru. Organ nie jest uprawniony do uchwalenia zasad podziału (wyrok II OSK 2235/10). Natomiast ustalenie zasad scalania i podziału stanowi obligatoryjny składnik planu miejscowego, niezależnie od tego, czy zostanie wyznaczony obszar o którym mowa w art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. (wyrok II SA/Wr 363/11). Nie stanowi to „narzucenia właścicielom wymagań”, gdyż ich zgoda jest niezbędna do wszczęcia procedury scalania na wniosek, natomiast samo przeprowadzenie scalenia i podziału uzależnione jest od ustanowienia zasad w planie miejscowym. Nie ma więc także znaczenia, że obecnie pewne działki nie przylegają do ulicy. Organ nie jest w stanie przewidzieć przy podejmowaniu uchwały, czy i które tereny zostaną w przyszłości objęte scaleniem. Wyjaśnienia organu nie wykazują braku podstaw do zamieszczenia w uchwale zasad scalania w odniesieniu do niektórych terenów. W końcu organ wadliwie interpretuje przepis § 4 pkt 8 rozporządzenia. Niezbędne było ustanowienie zasad scalania dla wszystkich terenów mieszkaniowych i usługowych, zasad obejmujących co najmniej wszystkie parametry wskazane w rozporządzeniu.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej odrzucenie, chociaż przedstawił argumentację przeciwko zasadności, nie zaś dopuszczalności skargi oraz domagał się zasądzenia na jego rzecz kosztów postępowania. Organ powtórzył, że w jego ocenie przepis § 4 pkt 8 rozporządzenia wykonawczego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587) nie określa minimalnej liczby parametrów, lecz parametry przykładowe. Organ nadal twierdził, że ustalenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego lub określanie szerokości frontu działek, które nie przylegają do pasa drogowego, jest pozbawione podstaw. Brak tych ustaleń pozostawia właścicielom pewną swobodę, przy zachowaniu nakazu przestrzegania przez nich zasadniczych ustaleń planu. Organ powtórzył, że zadał sobie trud dokładnej analizy uwarunkowań dla poszczególnych terenów, ta zaś uzasadniała przyjęty w uchwale kształt ustaleń dotyczących zasad scalania. Wystarczające były parametry niektóre spośród podanych w rozporządzeniu lub inne przyjęte w uchwale. Teren nie przylegający do drogi publicznej tym samym nie przylega do pasa drogowego. Z kolei kryteria dotyczące zdefiniowania frontu działki nie są jasne. Organ ocenił ingerencję organu nadzoru w ustalenia planu miejscowego za nadmierną w świetle art. 163 Konstytucji w związku z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Nie ma obowiązku wprowadzenia do uchwały obligatoryjnych składników planu miejscowego w przypadku braku okoliczności faktycznych uzasadniających jego istnienie (wyrok II OSK 1922/10). Organ podał przykłady planów miejscowych, w których jego zdaniem przyjęto wszystkie parametry z rozporządzenia w sposób groteskowy, co ośmiesza toczony w nin. sprawie spór i szkodzi zarówno przestrzeni jak i autorytetowi prawa. Organ przytoczył argumenty świadczące o bezcelowości i braku sensu toczenia nin. sporu, skoro plan miejscowy dotyczy terenów zabudowanych i spełniających przesłankę nieistnienia podstaw faktycznych dla uchwalenia obowiązkowego składnika planu miejscowego. Organ zaprzeczył twierdzeniem skarżącego, że nie rozróżnia procedury podziału działek i procedury scalania. Nie zgodził się z zarzutem, że nieokreślenie zasad scalania uniemożliwia przeprowadzenie procedury scaleniowej.

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

Zgodnie z art. 153 p.p.s.a. ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie było przedmiotem zaskarżenia. W nin. postępowaniu sprawą jest uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu ulicy Bohaterów Getta w Kamiennej Górze i ocena ważności tej uchwały w świetle art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. oraz art. 15 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 101 i nast. u.g.n. i § 4 pkt 8 rozporządzenia wykonawczego. Obie strony pominęły ten istotny aspekt dokonywania przez Sąd oceny legalności zaskarżonej uchwały. Stwierdzić należy wyraźnie, że dopóki organ będzie formułował plan miejscowy niezgodnie z ocenami prawnymi wyrażonymi w wyroku II SA/Wr 375/10 i przytaczał dla jego uzasadnienia oceny sprzeczne z ocenami sądu, dopóty nie uchwali ważnego planu miejscowego.

Organ poświęcił wiele wysiłku w przedstawieniu argumentacji niezgodnej z wiążącą go wykładnią sądową. W argumentacji tej zawarte są ponadto wątki poddające w wątpliwość racjonalność ustawodawcy. Dalsze przedłużanie dyskusji z ustawą i wyrokiem sądowym jest bezsensowne, nie są zaś bezsensowne, jak tego chce organ, zapisane w ustawie i rozporządzeniu wykonawczym unormowania, działanie organu nadzoru lub kolejne postępowanie sądowe. Organ ma do wyboru albo nadal wykazywać swoje racje, albo uchwalić ważny plan miejscowy. Organ twierdzi, że sporo czasochłonnego wysiłku poświęcił na szczegółową analizę warunków terenowych, aby uniknąć ustalenia obowiązkowego składnika planu miejscowego. Wysiłek ten był zbędny, a czas został zmarnowany. Należało go wykorzystać z większym pożytkiem, przykładowo w celu zrealizowania wymagań ustawowych. Organ upiera się, że rozumie zasady scalenia. Jednocześnie twierdzi, po scaleniu będą nadal istniały dotychczasowe działki, w tym położone przy ulicy i z dala od ulicy. Dowodzi to właśnie niezrozumienia procedury scaleniowej. Organ nie rozumie również tez prawnych sądu odwoławczego. Według NSA organ powinien gromadzić wstępnie argumentację faktyczną przemawiającą za odstąpieniem w ogóle (w całej uchwale) od obligatoryjnego składnika planu miejscowego. Gdy takiej argumentacji nie ma i organ uchwała ten składnik, to możliwości odstąpienia od niego w odniesieniu do konkretnego terenu zostają istotnie ograniczone. Organ nie rozumie, że uchwałą tworzy prawo miejscowe, zatem reguły abstrakcyjne i podlegające wielokrotnie stosowaniu w dłuższym okresie. Tymczasem, przy wydawaniu aktu podustawowego niezgodne z ustawą powołuje się na obecny stan rzeczy. Organ twierdzi, że ustalenie zasad scalania dla pewnych terenów jest obecnie zbędne. Jednocześnie uznał, że uchwalenie zasad w ogólnie jest niezbędne. Zbędny obecnie składnik uchwały może stać się aktualny w przyszłości. Brak tego składnika obecnie prowadzi do nieważności planu miejscowego. Pozwala to wątplić raczej w racjonalność organu, a nie ustawodawcy. Należało zastanowić się, czy potrzeba zamieścić w uchwale składnik teoretycznie zbędny, obojętny dla adresatów, zawierając paradoksalne (jak twierdzi organ) zapisy, czy też narazić się na stwierdzenie nieważności całego aktu. Wybór jednej z tych możliwości rzutuje na ocenę racjonalności organu. Sąd w nin. sprawie nie tylko i nie tyle czuje się związany wiążącą wykładnią sądową zwartą w poprzednim wyroku, ale przede wszystkim wszystkie przytoczone przez sąd oceny prawne uważa za prawidłowe i nadal je wyraża jako oceny własne. Wymaga więc powtórzenia, że jeżeli dla danego terenu niewykluczone jest wszczęcie w przyszłości postępowania scaleniowego, to ustawowym obowiązkiem organu jest ustanowienie zasad scalania, bowiem bez tego niemożliwe będzie przeprowadzenie scalenia. Jeżeli zaś dla danego terenu organ ustanawia zasady scalania, to przewidziane w nich parametry muszą zawierać wszystkie parametry przewidziane w § 4 pkt 8 rozporządzenia, jako absolutne ustawowe minimum. Bowiem sformułowanie „w szczególności” stanowi nakaz do zrealizowania w całości i nie oznacza zwrotu „przykładowo” lub „w zależności od uwarunkowań terenowych”. Nadal wiążące dla organu jest wskazanie, że część normatywną planu miejscowego stanowi ustalenie tekstowe, które może zostać zobrazowane lub objaśnione w części graficznej, natomiast sam rysunek nic nie znaczy. W poprzednim wyroku sąd wskazał wyraźnie, że prawidłowo ukształtowane, pełne zasady scalania powinny zostać uchwalone dla terenów PU, PU1, PU2, U1, U4, U5, U7 a dalej U3, U6, U2, KP, KS, K, ZP, U i ZD. Po dokonaniu porównania brzmienia poprzedniej uchwały oraz uchwały zaskarżonej Sąd dostrzega pewne zmiany, ale przede wszystkim całkowite niezrealizowanie wiążących ocen prawnych i wskazań odnośnie terenów KD, MU, PU1, 2, 3, UC, ZPU, RZU, CPU, KS, KP, K i ZD oraz wskazanych w skardze MW i C/P, U. Sąd zaznaczył w poprzednim wyroku, że wskazuje pewne tereny przykładowo. Nie wykluczył przedstawienia okoliczności faktycznych, czyli uzasadnienia faktycznego, nie zaś polemiki z ustawą, że dla pewnych terenów ustanowienie zasad nie jest obowiązkowe. Wymaga jedynie rozważenia przez organ celowości takiego zabiegu, gdyby skutkiem omyłki miało być unieważnienie kolejnej uchwały. Z tych wszystkich względów oraz mając na uwadze art. 153 p.p.s.a., a także art. 91 ust. 1, art. 93 ust. 1 i art. 94 ust. 1 u.g.n., należało na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. i art. 152 p.p.s.a., orzec jak w sentencji.