



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 19 września 2023 r.

Poz. 5189

### WYROK NR II SA/WR 445/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 stycznia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Asesor WSA Marta Pawłowska (spr.)

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym  
na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 stycznia 2023 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Mietków  
z dnia 24 lutego 2022 r., nr XXXIX/274/2022  
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania  
przestrzennego wsi Chwałów w granicach działek o numerach ewidencyjnych 107/3,  
174, 175 oraz części działek nr 13/19, 13/20 obręb Chwałów

**I. stwierdza nieważność § 10 ust. 2 pkt 2 w granicach działek o numerach ewidencyjnych 107/3, 174, 175 oraz części działek nr 13/19, 13/20 obręb Chwałów zaskarżonej uchwały;**

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

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) oraz art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2020 r. poz. 329. – dalej – p.p.s.a.), zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę Rady Gminy Mietków z dnia 24 lutego 2022 r. nr XXXIX/274/2022 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Chwałów w granicach działek o numerach ewidencyjnych 107/3, 174, 175 oraz części działek nr 13/19, 13/20 obręb Chwałów i wniósł o stwierdzenie nieważności § 10 ust. 2 pkt 2 opisanej uchwały oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Żądania skargi oparto na zarzucie podjęcia § 10 ust. 2 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, z późn. zm.), polegającym na wprowadzeniu w uchwale szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla terenów oznaczonych symbolem RM, w sytuacji gdy przepisy dotyczące terenów scalania i podziału nieruchomości stosuje się dla nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne.

Rozwijając w uzasadnieniu pisma procesowego zarzuty skargi Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że Rada Gminy Mietków w dniu 24 lutego 2022 r. podjęła przedmiotową uchwałę, zaś została ona przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 3 marca 2022 r. w wersji elektronicznej, natomiast dokumentacja planistyczna wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 marca 2022 r. Jak wyjaśniono, wpływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym spowodował konieczność wywiedzenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Motywuując zajęte w skardze stanowisko organ nadzoru wyjaśnił, że w podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wskazano także art. 20 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Skarżący podkreślił, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., a zgodnie z jego treścią, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Przeprowadzona przez Wojewodę ocena zgodności z prawem zaskarżonej niniejszej uchwały pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p. spowodowała stwierdzenie, że Rada Gminy Mietków, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Wskazano, że zasady sporządzania dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 u.p.z.p. oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu rozporządzenie Ministra Rozwoju i technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym w związku z przepisami intertemporalnymi, w sprawie znajdują zastosowanie również przepisy poprzedniego rozporządzenia planistycznego, tj. Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r.

Podkreślono też, że od dnia 18 listopada 2015 r. z mocy zmienionego art. 28 ust. 1 ustawy planistycznej nieważność powodują wyłącznie takie naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, które są istotne (do dnia zmiany art. 28 ust. 1 wadę nieważności powodowało każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, nawet nieistotne - art. 41 pkt 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz. U. poz. 1777).

Uzasadniając poczynione względem kwestionowanych fragmentów uchwały zarzuty skarżący podał, że w 10 ust. 2 pkt 2 uchwały Rada Gminy postanowiła: „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości (...). 2. Przy scaleniu i podziale nieruchomości obowiązuje (...) 2 minimalna powierzchnia działki dla terenu MR - 1200 m<sup>2</sup>.”. Tym samym określono zasady scalania i podziału dla terenów zabudowy zagrodowej (RM).

Wojewoda zauważył, że zgodnie art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami regulującym zasady przeprowadzania procedury scalania i podziału przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. W konsekwencji na terenach przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolnicze bądź leśne, zasad takich ustalać nie można. Wobec treści wskazanego przepisu ustawy o gospodarce nieruchomościami skarżący uznał, że uchwałą nr XXXIX/274/2022 Rada Gminy Mietków dokonała ustaleń w zakresie scalania i podziału m.in. dla terenów przeznaczonych w planie na cele, naruszając tym samym przepis art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Po wskazaniu na uregulowanie problematyki scalenia i podziału nieruchomości rolnych i leśnych ustawą z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2014 r. poz. 700, z późn. zm.) Wojewoda Dolnośląski zaprezentowane w skardze stanowisko poparł orzecznictwem sądownoadministracyjnym.

W przedłożonej Sądowi odpowiedzi na skargę Rada Gminy Mietków wniosła o uwzględnienie skargi w całości, uznając jej zasadność.

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

Będąca przedmiotem rozpoznania skarga Wojewody Dolnośląskiego wniesiona została w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm. – dalej u.s.g.). Przewidziane powołanym wyżej przepisie prawo organu nadzoru do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przysługuje wówczas, gdy organ ten przed upływem 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzystał ze środka nadzoru określonego w art. 91 ustawy, tj. nie stwierdził nieważności tej uchwały we własnym zakresie. Po upływie tego terminu organ nadzoru, chcąc spowodować wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwej, w jego ocenie, uchwały musi ją zaskarżyć do sądu administracyjnego.

Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Podstawą stwierdzenia nieważności uchwały są jedynie istotne naruszenia prawa, przy czym powoływana regulacja ustrojowa nie typizuje naruszeń prawa kwalifikowanych jako istotne.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego utrwalony został pogląd, zgodnie z którym przy ustalaniu zakresu pojęcia „istotnego naruszenia prawa” należałoby oprzeć się na rozwiązaniach przyjętych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Judykatura wypracowała jednak stanowisko, że „istotne naruszenie prawa”, powodujące nieważność uchwały organu gminy, czy też rozstrzygnięcia nadzorczego nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 k.p.a. (por. wyrok NSA z dnia 18 września 1990 r., sygn. SA/Wr 849/90, OSNA 1990 r., nr 4, poz. 2 wyrok NSA z dnia 26 marca 1991 r., sygn. SA/Wr 81/91, Wspólnota 1991/26/14, wyrok NSA z dnia 16 listopada 2000 r. sygn. II SA/Wr 157/99, nie publ.). Z poglądem tym można się zgodzić, uwzględniając jednak, że w oparciu konstrukcję wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych należy wskazać rodzaje naruszeń przepisów prawa, które trzeba zaliczyć do istotnych naruszeń prawa skutkujących nieważnością uchwały organu gminy, czy rozstrzygnięcia nadzorczego. W literaturze przedmiotu zalicza się do nich: naruszenie przepisów

wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, podstawy prawnej ich podejmowania, przepisów prawa ustrojowego, przepisów regulujących procedurę podejmowania tych aktów (por. B. Adamiak w artykule „Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego” /publ. W Samorządzie Terytorialnym 1997/4/23/; podobnie Z. Kmieciak w publikacji „Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną” w Samorządzie Terytorialnym 1994/6/13, stwierdzając, że „orzeczenie o nieważności uchwały /organu gminy/ zapada w razie ustalenia, że jest ona dotknięta wadą kwalifikowaną, polegającą na tego rodzaju sprzeczności uchwały z prawem, która jest „czymś więcej” niż tylko nieistotnym naruszeniem prawa”). W wyroku z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13, Lex nr 2036630, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził zaś, że „Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Do tej kategorii uchybień nie zalicza się braku wskazania podstawy prawnej uchwały organu samorządu terytorialnego, a także wskazania niewłaściwej lub niepełnej podstawy prawnej, o ile istnieje przepis prawa stanowiący umocowanie do jej podjęcia.”

Wskazać także należy, że przy ocenie uchwał w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd zobligowany jest do kontroli zaskarżonej uchwały w kontekście przesłanek wymienionych w art. 28 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej u.p.z.p.). Stosownie bowiem do treści tego przepisu istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Pod pojęciem procedury planistycznej należy rozumieć kolejno podejmowane czynności planistyczne określone przepisami ustawy, gwarantujące możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (składanie uwag i wniosków) i kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień. Pojęcie zaś zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiąże się z merytorycznymi wartościami i wymogami kształtowania polityki przestrzennej.

W świetle poczynionych uwag o charakterze ogólnym zauważyć przyjdzie, że Rada Gminy Mietków podziela stanowisko organu nadzoru czemu daje wyraz w skierowanym do Sądu piśmie procesowym wnosząc o uwzględnienie skargi w całości.

W ocenie Sądu orzekającego w niniejszej sprawie, podniesione przez organ nadzoru zarzuty wobec zaskarżonych fragmentów uchwały są trafne i zasadne. Uzasadnienie motywów stwierdzenia nieważności § 10 ust. 2 pkt uchwały Rady Gminy Mietków z dnia 24 lutego 2022 r., nr XXXIX/274/2022 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Chwałów w granicach działek ewidencyjnych 107/3, 174, 175 i części działek nr 13/19 i 13/20 obręb Chwałów, w takich okolicznościach sprowadzało by się w istocie do powtórzenia stanowiska Wojewody Dolnośląskiego. Dla porządku podkreślić należy, że istotnie w myśl art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami przepisy tego rozdziału w zakresie zasad scalania i podziału nieruchomości stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. Skoro w przywołanym normatywie wykluczono wprost pewną kategorię terenów tj. rolnych i leśnych niemożliwe było aby gminy prawodawca w podjętej uchwale wypowiedział się o zasadach scalania i podziału także dla tych nieruchomości. Nie ma przy tym znaczenia, że założeniem Rady było tylko niejako nieobligatoryjne czy nieostre opisanie nieruchomości poprzez użycie określenia „dopuszcza”. Zapisy planu miejscowego muszą być jasne, czytelne i co bodaj najbardziej istotne - jednoznaczne. W takim przypadku nie jest dopuszczalny jakikolwiek „luz interpretacyjny”, który mógłby prowadzić, jak ma to miejsce w niniejszym przypadku do dopuszczenia uregulowania mocą uchwały zasad scalania i podziału takiej kategorii terenów, która została wykluczona obowiązującym przepisem rangi ustawy.

Biorąc zatem pod uwagę zasadność zarzutów skarżącego odnośnie omawianej uchwały, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. orzekł jak w pkt I sentencji.

Natomiast w pkt II sentencji wyroku o kosztach niniejszego postępowania Sąd postanowił na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., do niezbędnych kosztów postępowania zaliczając wynagrodzenie pełnomocnika strony skarżącej, będącego radcą prawnym, w wysokości określonej w § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. poz. 1804 i z 2016 r. poz. 1667).