



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 25 lutego 2020 r.

Poz. 1515

### WYROK NR II SA/WR 782/17 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 31 stycznia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędzia WSA Władysław Kulon (sprawozdawca)

Protokolant:

asystent sędziego Andżelika Abramowska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 31 stycznia 2018 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Żórawina

z dnia 12 kwietnia 2017 r. nr XXXI/181/17

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrębie geodezyjnym Jaksonów

**I. stwierdza nieważność § 7 ust. 3 pkt 2 lit. a we fragmencie „dla terenów oznaczonych symbolami od 1RM do 15RM – 3000 m<sup>2</sup> i 25 m” zaskarżonej uchwały;**

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

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm., dalej – u.s.g.) oraz art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm. – dalej – p.p.s.a.), zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę Rady Gminy Żórawina z dnia 12 kwietnia 2017 r., nr XXXI/181/17 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrębie geodezyjnym Jaksonów i wniósł o stwierdzenie nieważności § 7 ust. 3 pkt 2 lit. a przedmiotowej uchwały we fragmencie „dla terenów oznaczonych symbolami od 1RM do 15 RM - 3000 m<sup>2</sup> i 25 m” oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Żądania skargi oparto na zarzucie podjęcia § 7 ust. 3 pkt 2 lit. a uchwały z istotnym naruszeniem art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, z późn. zm., dalej – u.g.n.), polegającym na dokonaniu ustaleń w zakresie scalania i podziału dla terenów przeznaczonych w planie na cele rolne i leśne.

Rozwijając w uzasadnieniu pisma procesowego zarzuty skargi Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że Rada Gminy Żórawina w dniu 12 kwietnia 2017 r. podjęła przedmiotową uchwałę, zaś została ona przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 21 kwietnia 2017 r.. Jak wyjaśniono wpływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 u.s.g. 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 u.s.g., 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 Żórawina, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Wskazano też, 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 Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. 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 § 7 ust. 3 uchwały Rada Gminy postanowiła: „W zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości: 1) nie wyznacza się obszarów, dla których wymagane jest dokonanie scalania i podziału nieruchomości, jednakże na obszarze objętym planem dopuszcza się scalanie i podział nieruchomości; 2) w sytuacji, o której mowa w pkt 1 ustala się: a) minimalną wielkość działki i minimalną szerokość frontu działki odpowiednio: dla terenów oznaczonych symbolami od IM do 8M, od 1MN do 4MN, 1MNs, 2MNs, 1MN/UKr, 1MW, 2MW, 1UK/UO/UZ - 800 m<sup>2</sup> i 20 m, dla terenów oznaczonych symbolami od 1MN/U do 3MN/U, 1US, IM/U, 2M/U - 1200 m<sup>2</sup> i 25 m, dla terenów oznaczonych symbolami od 1RM

do 15RM - 3000 m<sup>2</sup> i 25 m, dla pozostałych terenów - 25 m<sup>2</sup> i 4 m, b) kąt pomiędzy 45° a 135° położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego, c) dla każdej działki z poszczególnych terenów należy zapewnić dostęp do drogi publicznej, zgodnie z zapisami zawartymi w rozdziale 2". Tym samym w § 7 ust. 3 określono zasady scalania i podziału dla terenów zabudowy zagrodowej (1RM-15RM). Uznając tereny zabudowy zagrodowej za obszary przeznaczone w planie miejscowym na tereny rolne, należy uznać, że zamieszczenie w planie zasad scalania i podziału dla terenów oznaczonych jako RM stanowi o naruszeniu art. 101 ust. 2 u.g.n..

Nie podzielać wyjaśnień Wójta Gminy Żórawina zawartych w piśmie z dnia 10 lipca 2017 r., Wojewoda zauważył, że zgodnie art. 101 ust. 2 u.g.n. 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 u.g.n. skarżący uznał, że uchwałą nr XXXI/181/17 Rada Gminy Żórawina dokonała ustaleń w zakresie scalania i podziału m.in. dla terenów przeznaczonych w planie na cele rolne i leśne, naruszając tym samym przepis art. 101 ust. 2 u.g.n..

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 Żórawina wniosła o uwzględnienie skargi w całości w zakresie naruszenia prawa przez § 7 ust. 3 pkt 2 lit. a skarżonej uchwały oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu pisma procesowego podano, że w dniu 21 listopada 2017 r. Rada Gminy Żórawina podjęła uchwałę nr XXXVIII/202/17 w sprawie rozpatrzenia skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Żórawina nr XXXI/181/17 z dnia 12 kwietnia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrębie geodezyjnym Jaksonów, którą to uchwałą uwzględniła skargę Wojewody Dolnośląskiego.

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

Będąc przedmiotem rozpoznania skarga Wojewody Dolnośląskiego wniesiona została w trybie art. 93 ust. 1 cytowanej już u.s.g.. Przewidziane powołanym wyżej przepisem 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. Przywołany akt wyróżnia bowiem dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Przepis art. 91 ust. 4 u.s.g. stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Rozważając treść przywołanych wyżej przepisów u.s.g. należy uznać, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są jedynie istotne naruszenia prawa, przy czym powoływana regulacja ustrojowa nie typizuje naruszeń prawa kwalifikowanych jako istotne, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 tej ustawy.

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 2016r., 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 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 Żórawina podziela stanowisko organu nadzoru czemu daje wyraz w skierowanym do Sądu piśmie procesowym wnosząc o uwzględnienie skargi w całości. Jednocześnie Rada podaje, że uchwałą z dnia 21 listopada 2017 r., nr XXXVIII/264/17 w sprawie rozpatrzenia skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Żórawina nr XXXI/181/17 z dnia 12 kwietnia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrębie geodezyjnym Jaksonów uwzględniła skargę. Mimo podjęcia uchwały o „uwzględnieniu skargi” Sąd nie czuje się zwolniony z rozpoznania skargi, bowiem owe „uwzględnienie skargi” w żaden sposób nie wpływa na byt kwestionowanych zapisów uchwały. W efekcie „uchwały uwzględniającej skargę” nie doszło bowiem do zmiany zaskarżonej uchwały, zaś stanowisko Rady należy raczej rozumieć jako wolę uznania przez Sąd zasadności skargi Wojewody Dolnośląskiego.

Mimo jednak nieskuteczności uchwały uwzględniającej skargę, zauważyć należy, że stanowisko Rady Gminy Żórawina jest na tyle czytelne, że można przyjąć, iż godzi się ona z nieprawidłowościami wykazanymi przez Wojewodę Dolnośląskiego w treści kwestionowanych fragmentów uchwały. Wobec tego dość będzie wskazać, że także dla składu orzekającego Sądu podniesione przez organ nadzoru zarzuty wobec zaskarżonych fragmentów uchwały są trafne i zasadne. Uzasadnienie motywów stwierdzenia nieważności § 7 ust. 3 pkt 2 lit. a uchwały Rady Gminy Żórawina z dnia 12 kwietnia 2017 r., nr XXXI/181/17 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrębie geodezyjnym Jaksonów 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 u.g.n. 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 o 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).