



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 kwietnia 2020 r.

Poz. 2687

WYROK NR II SA/WR 646/18
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 listopada 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn
(spr.)

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-
Kremis

Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant

referent Natalia Rusinek

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 7 listopada 2018 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Stare Bogaczowice
z dnia 27 listopada 2017 r. nr XXV/210/17
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu
zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w obrębie wsi
Struga, gm. Stare Bogaczowice

I. stwierdza nieważność § 2 ust. 8 pkt 1 lit. a we fragmencie
„budowlanej” oraz § 2 ust. 8 pkt 1 lit. b we fragmencie „budowlanej”
zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Stare Bogaczowice na rzecz Wojewody
Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt zł)
tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Skargą nadzorczą z dnia 10 VIII 2018 r. Wojewoda Dolnośląski (dalej „skarżący”) wniósł o stwierdzenie nieważności § 2 ust. 8 pkt 1 lit. „a” i „b” we fragmentach „budowlanej” uchwały Rady Gminy Stare Bogaczowice z dnia 27 XI 2017 r., nr XXV/210/17, w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w obrębie wsi Struga, gmina Stare Bogaczowice (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2017 r., poz. 5481) – dalej jako „uchwała”. Wniesiono także o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W skardze zarzucono podjęcie § 2 ust. 8 pkt 1 lit. „a” i „b” uchwały we fragmencie „budowlanych” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z 27 III 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1073, ze zm.) – dalej jako „upzp” oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 VIII 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587) – dalej jako „rozporządzenie”, polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości poprzez odniesienie się do pojęcia „działki budowlanej” zamiast pojęcia „działki”.

Wyjaśniono przy tym, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, przy czym ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów „działek” uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego (art. 15 ust. 2 pkt 8 upzp w zw. z § 4 pkt 8 rozporządzenia).

Tymczasem kwestionowana regulacja odnosi się nie do „działek”, lecz do „działek budowlanych”. Skarżący zwrócił uwagę, że nie są to pojęcia tożsame, co wynika z zestawienia definicji „działki budowlanej” z art. 2 pkt 12 upzp oraz definicji „działki gruntu” określonej w art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r., poz. 121, ze zm.) – dalej jako „ugn”.

W związku z powyższym, konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały we wnioskowanej części. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Stare Bogaczowice (dalej jako „rada”) wniosła o uwzględnienie skargi. Wyjaśniła przy tym, że pojęciem „działki budowlanej” posłużono się w uchwale przez omyłkę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga zasługuje na uwzględnienie. Prawidłowe wykonanie upoważnienia ustawowego do uchwalenia aktu wykonawczego o charakterze normatywnym (w tym planu miejscowego) wymaga respektowania treści tego upoważnienia. Tylko pod takim warunkiem uznać można, że organ działa „w granicach” prawa w rozumieniu art. 7 Konstytucji RP. Słusznie podniósł skarżący, że w konkretnym przypadku zrekonstruowanie treści upoważnienia do unormowania w planie miejscowym zasad scalania i podziału nieruchomości wymagało zestawienia dwóch przepisów, tj. art. 15 ust. 2 pkt 8 upzp oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia. Ten pierwszy, udziela generalnego upoważnienia do unormowania w ramach planu miejscowego „szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”; drugi zaś - precyzuje treść upoważnienia. W myśl bowiem § 4 pkt 8 rozporządzenia, ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów „działek” uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Z powyższego wynika, że określone w planie miejscowym parametry scalania i podziału nieruchomości dotyczyć mają „działek”. Jakkolwiek pojęcie to nie zostało zdefiniowane w rozporządzeniu czy też przepisach upzp, to pojęcia tego nie należy na etapie prawodawczym utożsamiać z „działką budowlaną” w rozumieniu art. 2 pkt 12 upzp, który pod tym pojęciem rozumie nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Działka budowlana to zatem działka o szczególnym stopniu kwalifikacji, działka posiadająca cechy umożliwiające realizację na niej obiektów budowlanych. Już z tego tylko wynika, że pojęcie to jest węższe do pojęcia „działki” jako takiej.

Skarżący definiując „działkę” odwołuje się do definicji legalnej „działki gruntu” z art. 4 pkt 3 ugn, co może być o tyle uzasadnione, że postępowanie w sprawie scalania i podziału nieruchomości regulowane jest właśnie przepisami tej ustawy. W myśl tej definicji „działka gruntu” to niepodzielona, ciągła część powierzchni ziemskiej stanowiąca część lub całość nieruchomości gruntowej. Definicja ta potwierdza wniosek o znacznie szerszym zakresie desygnatów znaczeniowych pojęcia „działki” w porównaniu z zakresem pojęciowym „działki budowlanej”.

Przyjęte w kwestionowanej uchwale rozwiązanie, zawężające parametry powierzchniowe oraz dotyczące długości frontu wyłącznie do „działek budowlanych” nie realizuje w pełni intencji prawodawcy określonych w rozporządzeniu. Skoro rada została upoważniona do określenia parametrów „działek” to też dla tak wyznaczonej kategorii powinna określić parametry. Ograniczenie się do uregulowania tylko parametrów działek budowlanych oznacza, że rada zrealizowała jedynie część swojej kompetencji do wykonywania władztwa

planistycznego na danym terenie (podobnie zob. wyroki tutejszego Sądu np.: z 26 VII 2018, II SA/Wr 249/18; z 13 VI 2018 r., II SA/Wr 115/18; z 23 XI 2017 r., II SA/Wr 519/17 – pub. CBOSA).

W myśl art. 28 ust. 1 upzp, 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. W konkretnym przypadku nie wykonano w pełnym zakresie upoważnienia ustawowego określonego w art. 15 ust. 2 pkt 8 upzp w zw. z § 4 pkt 8 rozporządzenia, co stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W konsekwencji skargę należało uznać za zasadną i orzec zgodnie z wnioskiem skargi na zasadzie art. 147 § 1 ppsa. O kosztach postępowania Sąd rozstrzygnął na podstawie art. 200 ppsa, uwzględniając kierunek rozstrzygnięcia oraz poniesione przez skarżącego celowe koszty zastępstwa procesowego w kwocie 480 zł.