



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 21 sierpnia 2020 r.

Poz. 4769

### WYROK NR II SA/WR 747/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 6 maja 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:  
Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis  
Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)  
Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym  
na posiedzeniu niejawnym w dniu 6 maja 2020 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Rudna  
z dnia 25 lipca 2019 r. nr VIII/57/2019  
w przedmiocie zmiany i sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu  
Rudna w Gminie Rudna

**I. stwierdza nieważność § 13, § 18 ust. 7 pkt 1, § 18 ust. 8 pkt 1, § 19 ust. 10 pkt 1, § 19 ust. 11 pkt 1, § 20 ust. 8 pkt 1, § 21 ust. 6 pkt 2, § 22 ust. 5 pkt 2, § 23 ust. 5 pkt 2, § 25 ust. 4 pkt 2, § 26 ust. 4 pkt 2, § 27 ust. 4 pkt 2, § 33 ust. 5 pkt 2 zaskarżonej uchwały;**

**II. zasądza od Gminy Rudna na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

## Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 25 lipca 2019 r. nr VIII/57/2019 podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 994) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.) w związku z uchwałą nr XXVII/267/2014 Rady Gminy Rudna z dnia 18 czerwca 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany i sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Rudna w Gminie Rudna oraz z uchwałą nr XXI/201/2017 Rady Gminy Rudna z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVII/267/2014 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany i sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Rudna w Gminie Rudna, a także uchwałą nr XXIII/215/2017 Rady Gminy Rudna z dnia 21 czerwca 2017 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVII/267/2014 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany i sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Rudna w Gminie Rudna, Rada Gminy Rudna uchwaliła zmianę i sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Rudna w Gminie Rudna.

W poszczególnych rozdziałach tego aktu Rada Gminy Rudna przyjęła: Przepisy ogólne (Rozdział 1), Ustalenia ogólne (Rozdział 2), ustalenia szczegółowe (Rozdział 3) oraz Przepisy końcowe (Rozdział 4).

Uchwała została w dniu 31 lipca 2019 r. doręczona Wojewodzie Dolnośląskiemu jako właściwemu organowi nadzoru, natomiast dokumentację prac planistycznych przekazano temu organowi w dniu 12 sierpnia 2019 r. (doręczono w dniu 13 sierpnia 2019 r.).

Wojewoda Dolnośląski podjął czynności postępowania nadzorczego, ale w terminie określonym w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie zakończył tego postępowania rozstrzygnięciem nadzorczym.

Pismem z dnia 11 października 2019 r. Wojewoda Dolnośląski skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na opisywaną powyżej uchwałę planistyczną.

W petitum skargi organ nadzoru – powołując się na przepisy art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302) – wniósł o stwierdzenie nieważności § 13, § 18 ust. 7 pkt 1 i § 18 ust. 8 pkt 1, § 19 ust. 10 pkt 1 i § 19 ust. 11 pkt 1, § 20 ust. 8 pkt 1, § 21 ust. 6 pkt 2, § 22 ust. 5 pkt 2, § 23 ust. 5 pkt 2, § 25 ust. 4 pkt 2, § 26 ust. 4 pkt 2, § 27, § 33 ust. 5 pkt 2 zaskarżonej uchwały, stwierdzenie nieważności § 27 ust. 4 pkt 2 wskazanej uchwały – alternatywnie, w przypadku nieuwzględnienia skargi na § 27 w całości i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Jednocześnie Wojewoda Dolnośląski zarzucił Radzie Gminy Rudna podjęcie:

- § 13 uchwały nr VIII/57/2019 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 93 ust. 1 i 2 oraz art. 95 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204), polegającym na uregulowaniu zasad, jakim podlega podział geodezyjny nieruchomości, w sytuacji braku kompetencji do ustanowienia takich przepisów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego;

- § 18 ust. 7 pkt 1 i § 18 ust. 8 pkt 1, § 19 ust. 10 pkt 1 i § 19 ust. 11 pkt 1, § 20 ust. 8 pkt 1, § 21 ust. 6 pkt 2, § 22 ust. 5 pkt 2, § 23 ust. 5 pkt 2, § 25 ust. 4 pkt 2, § 26 ust. 4 pkt 2, § 27 ust. 4 pkt 2, § 33 ust. 5 pkt 2 uchwały nr VIII/57/2019 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 93 ust. 1 i 2 oraz art. 95 ustawy o gospodarce nieruchomościami, polegającym na uregulowaniu wskaźników podziału geodezyjnego nieruchomości, w sytuacji braku kompetencji do ustanowienia takich przepisów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego;

- § 27 uchwały nr VIII/57/2019 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak określenia wskaźników w zakresie minimalnej liczby miejsc parkingowych dla terenu oznaczonego symbolem 1.PG i 2.PG.

Uzasadniając wniosek kasacyjny skarżący organ nadzoru wskazał na wstępie, że zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 powoływanej wcześniej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określającego podstawy nieważności uchwały planistycznej, 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.

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego Rada Gminy Rudna uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Organ nadzoru wyjaśnił

przy tym, że zasady sporządzania planu dotyczą całego aktu tzn. jego części graficznej i tekstowej oraz standardów dokumentacji planistycznej, wskazując odpowiednie regulacje zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W dalszej argumentacji Wojewoda Dolnośląski podał, że w § 13 uchwały Rada Gminy Rudna postanowiła, że „1. W zakresie minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych ustala się:

1) zakaz wydzielania działek budowlanych bez zapewnienia dojazdu z dróg publicznych lub wewnętrznych, z wyjątkiem sytuacji, gdy wydzielana działka bez dostępu do drogi publicznej będzie przeznaczona na powiększenie działki sąsiedniej, która posiada dostęp do drogi publicznej lub wewnętrznej;

2) zakaz wydzielania działek zabudowanych, które nie spełniają parametrów wynikających z ustaleń szczegółowych w zakresie powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej i powierzchni terenu biologicznie czynnego - dopuszcza się odstępstwo wyłącznie na mocy przepisów odrębnych z zakresu gospodarki nieruchomościami.

2. Wielkości nowo wydzielonych działek zgodnie z parametrami przedstawionymi w zapisach szczegółowych uchwały.

3. Dla infrastruktury technicznej dopuszcza się wydzielenie działek mniejszych niż określone w ustaleniach szczegółowych, w celu regulacji granic oraz polepszenia warunków zagospodarowania dla przyległej nieruchomości."

Natomiast w § 18 ust. 7 pkt 1, § 18 ust. 8 pkt 1, § 19 ust. 10 pkt 1, § 19 ust. 11 pkt 1, § 20 ust. 8 pkt 1, § 21 ust. 6 pkt 2, § 22 ust. 5 pkt 2, § 23 ust. 5 pkt 2, § 25 ust. 4 pkt 2, § 26 ust. 4 pkt 2, § 27 ust. 4 pkt 2, § 33 ust. 5 pkt 2 uchwały Rada Gminy określiła minimalną szerokość frontów działek dla zabudowy, co stanowi element podziału geodezyjnego. Powyższa regulacja została ustanowiona w szczegółowych ustaleniach planu dotyczących poszczególnych terenów wraz z ustanowionymi parametrami minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych.

Zdaniem organu, mocą powyższych postanowień, Rada Gminy określiła zasady podziału geodezyjnego oraz parametr podziału geodezyjnego w postaci minimalnej szerokości frontów działek dla zabudowy. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została ustanowiona z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na braku kompetencji dla rady gminy do ustanowienia takich przepisów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jedynym bowiem prawnie dopuszczalnym elementem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, będącym jednocześnie elementem podziału geodezyjnego, jest określenie minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, o czym stanowi art. 15 ust. 3 pkt 10 powoływanej ustawy. Parametry minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych dla poszczególnych przeznaczeń terenu zostały określone w ustaleniach szczegółowych uchwały, tj. w: § 18 ust. 7 pkt 2, § 18 ust. 8 pkt 2, § 19 ust. 10 pkt 2, § 19 ust. 11 pkt 2, § 20 ust. 8 pkt 2, § 20 ust. 9, § 21 ust. 6 pkt 1, § 22 ust. 5 pkt 1, § 23 ust. 5 pkt 1, § 25 ust. 4 pkt 1, § 26 ust. 4 pkt 1, § 27 ust. 4 pkt 1, § 33 ust. 5 pkt 1.

Organ wskazał dodatkowo, że Rada Gminy Rudna w § 12 uchwały określiła, zgodnie z upoważnieniem ustawowym szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości.

Skarżący organ uznał też, że kwestionowane zapisy uchwały wskazują, iż ustalono w niej bez upoważnienia ustawowego zasady podziału terenu na działki i określono parametry podziału geodezyjnego w postaci minimalnej szerokości frontów dla działek budowlanych, a takie działanie ma cechy nieuprawnionego formułowania wytycznych dla organu wykonawczego gminy, który wydaje decyzję o zatwierdzeniu podziału nieruchomości.

Ponadto Wojewoda Dolnośląski opisał szczegółowo procedurę podziałową uregulowaną w powoływanej wcześniej ustawie o gospodarce nieruchomościami, podkreślając przy tym, że ustawodawca w art. 95 tej ustawy zamieścił zamknięty katalog przypadków dopuszczalności podziału nieruchomości bez względu na postanowienia planu miejscowego, dotyczące przeznaczenia terenu i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Przedstawił też rozważania odnoszące się do pozycji ustrojowej organu wykonawczego gminy i jej organu stanowiącego oraz wzajemnej relacji tych organów, powołując się na stanowisko prezentowane w judykaturze administracyjnej.

W konkluzji tych rozważań organ ponownie wskazał, że organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych szczegółowych zasad dokonywania ewentualnego podziału nieruchomości. Dodatkowo zwrócił uwagę, że ustaleniem zawartym w § 13 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały Rada Gminy Rudna zmodyfikowała w niedopuszczalny sposób art. 93 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zmieniając też intencje prawodawcy poprzez

nieuwzględnienie przy zakazie wydzielania działek budowlanych bez zapewnienia dojazdu z dróg publicznych lub wewnętrznych instytucji służebności dla wydzielonych działek gruntu albo ustanowienia dla takich działek innych służebności drogowych.

W dalszej części uzasadnienia Wojewoda Dolnośląski wskazał, że w § 15 ust. 2 pkt 4 zaskarżonej uchwały Rada Gminy Rudna ustaliła w zakresie systemu komunikacji nakaz zapewnienia miejsc parkingowych na własnej działce w granicach terenu, na którym lokalizowana jest inwestycja w liczbie:

a) 2 miejsca parkingowe na jeden lokal mieszkalny,

b) 3 miejsca parkingowe na 100 m<sup>2</sup> użytkowej powierzchni dla usług i handlu, lecz nie mniej niż 2 miejsca parkingowe na jeden lokal użytkowy,

c) 4 miejsca na 10 miejsc parkingowe na 10 miejsc konsumpcyjnych w punktach gastronomicznych, lecz nie mniej niż 2 miejsca parkingowe na jeden lokal użytkowy,

d) 1 miejsce parkingowe na 30 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej usług pozostałych, lecz nie mniej niż 2 miejsca parkingowe na jeden lokal użytkowy.

W ocenie organu nadzoru przyjmując ustalenie o takiej treści nie ustalono liczby miejsc parkingowych dla terenów powierzchniowej eksploatacji surowców mineralnych, oznaczonych symbolami 1.PG i 2.PG, na których dopuszczono budynki i budowle związane z prowadzeniem powierzchniowej eksploatacji górniczej. Zdaniem skarżącego organu jest to brak regulacji w zakresie jednego z obligatoryjnych elementów planu miejscowego, stanowiący istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W przedstawionej w tym zakresie argumentacji skarżący organ odniósł się również do wyjaśnień Sekretarza Gminy udzielonych w toku postępowania nadzorczego, w których odwołał się do § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, uznając, że nie można podzielić prezentowanego przez Gminę stanowiska.

W zakończeniu uzasadnienia Wojewoda Dolnośląski zwrócił uwagę, że obowiązek uregulowania w planie miejscowym zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie jest bezwzględny i powinien być dostosowany do warunków faktycznych istniejących na obszarze objętym działaniami planistycznymi.

W doręczonej Sądowi w dniu 15 listopada 2019 r. odpowiedzi na skargę Gmina Rudna wniosła o uwzględnienie skargi w zakresie § 13 zaskarżonej uchwały, podjętego z naruszeniem przepisu art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 93 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 95 ustawy o gospodarce nieruchomościami i o oddaleniu skargi w pozostałym zakresie, bowiem kwestionowane ustalenia są zgodne z zasadami sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określonymi w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W uzasadnieniu wniosku wskazano, że objęte skargą ustalenia zawarte w § 18 ust. 7 pkt 1, § 18 ust. 8 pkt 1, § 19 ust. 10 pkt 1, § 19 ust. 11 pkt 1, § 20 ust. 8 pkt 1, § 21 ust. 6 pkt 2, § 22 ust. 5 pkt 2, § 23 ust. 5 pkt 2, § 25 ust. 4 pkt 2, § 26 ust. 4 pkt 2, § 27 ust. 4 pkt 2, § 33 ust. 5 pkt 2 dotyczą parametru ustalającego minimalną szerokość frontów działek i w ocenie organu uchwałodawczego nie stanowi to naruszenia przepisów art. 93 ust. 1 i 2 oraz art. 95 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zdaniem Gminy Rudna ustalenie parametru ustalającego szerokość frontu działki ma na celu zachowanie ładu przestrzennego w przypadku dokonania podziału geodezyjnego w celu wydzielania działek pod zabudowę. Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym ustala się obowiązkowo „...zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu...”. W uznaniu Gminy ustalenie parametru określającego szerokość frontu działki określa wskaźnik zagospodarowania terenu a nie zasadę podziału geodezyjnego.

W odniesieniu do zakwestionowanego przez Wojewodę Dolnośląskiego § 27 uchwały, Gmina Rudna stwierdziła, że nie doszło do naruszenia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Teren 1.PG i 2.PG w uchwalonym planie przeznaczony jest pod powierzchniową eksploatację surowców mineralnych, zaliczaną w ogólnej kategorii terenów do terenów usługowych. Wojewoda Dolnośląski we Wrocławiu wskazuje naruszenie cytowanego wyżej przepisu poprzez brak określenia wskaźników w zakresie minimalnej liczby miejsc parkingowych. W ocenie organu stanowiącego Gminy Rudna określenie ilości miejsc parkingowych dla terenu 1.PG i 2.PG nastąpiło w ustaleniach ogólnych zawartych w § 15 ust. 2 pkt 4 zaskarżonej uchwały.

Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału II z dnia 16 marca 2020 r. wydanym zgodnie z Zarządzeniem Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 marca 2020 r. nr 7/2020

§ 1 pkt 1 w związku z istotnym zagrożeniem zakażenia wirusem SARS-COV-2 rozprawa została zdjęta z wokandy posiedzenia jawnego wyznaczonego na dzień 17 marca 2020 r.

W dniu 23 marca 2020 r. przedłożone zostało do akt sprawy pismo pełnomocnika Wojewody Dolnośląskiego oznaczone jako „Wniosek strony skarżącej”, w którym zwrócono się o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym, zgodnie z art. 119 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325).

W piśmie doręczonym Sądowi w dniu 21 kwietnia 2020 r. reprezentujący Gminę Rudna Wójt Gminy oświadczył, że wyraża zgodę na rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału II z dnia 30 kwietnia 2020 r. wydanym na podstawie § 21 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 2015 r. – Regulaminu wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. poz. 1177), sprawa została wyznaczona do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny podjął orzeczenie w sprawie po rozważeniu następujących okoliczności faktycznych i prawnych:**

Stosownie do art. 184 (in limine) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują w zakresie określonym w ustawie kontrolę działalności administracji publicznej.

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych oznaczonych konstytucyjnie jako inne sądy administracyjne, określone zostały m.in. treścią art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2107) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325) i polegają na kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Ustawodawca sformułował w ten sposób generalne kryterium wiążące sądy administracyjne w pełnym zakresie ich kognicji.

Wykazywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wcześniej powołanej). Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy procesowej stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 powoływanej ustawy).

Przedmiotem oceny w rozpoznawanej sprawie była uchwała należąca do tej kategorii aktów.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych podzielił zarzuty i argumentację skargi w odniesieniu do ustaleń objętych pkt I sentencji wyroku, uznając że w tym zakresie na uwzględnienie zasługuje wniosek Wojewody Dolnośląskiego o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Rudna z dnia 25 lipca 2019 r. nr VIII/57/2019 w sprawie zmiany i sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Rudna w Gminie Rudna.

Akt ten podjęty został w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, regulowanym powoływaną wcześniej ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z przepisem jej art. 3 ust. 1 kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych należy do zadań własnych gminy. W przyznanej tym przepisem kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego, a także gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 wskazanej poprzednio ustawy o samorządzie gminnym.

Należy też podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Zasady te odnoszą się również do uchwały podjętej w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Istotne jest też, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Granicą tej samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem działanie - co do swej istoty - inne, niż określa to obowiązujący przepis. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Stosownie bowiem do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa.

Kwestionując uchwałę Rady Gminy Rudna z dnia 25 lipca 2019 r. nr VIII/57/2019 skarżący organ nadzoru zarzucił istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 i 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 93 ust. 1 i 2 i art. 95 ustawy o gospodarce nieruchomościami, polegające na uregulowaniu zasad, jakim podlega podział geodezyjny nieruchomości i uregulowaniu wskaźników podziału geodezyjnego nieruchomości mimo braku kompetencji do ustanowienia takich przepisów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz polegające na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez brak wskaźników w zakresie minimalnej liczby miejsc parkingowych dla terenu oznaczonego symbolem 1.PG i 2.PG.

Wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części są: 1) istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego; 2) istotne naruszenie trybu sporządzania planu 3) naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Przywołany przepis ustanawia zatem dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną - uwzględnienie zasad sporządzania planu; formalnoprawną - zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08).

Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Odnoszą się one do problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń lub inaczej - przedmiotu planu, a także standardów dokumentacji planistycznej tj. materiałów planistycznych, skali opracowania kartograficznego, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu zagospodarowania przestrzennego, zob. też: Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C. H. Beck 2005).

W rozważaniach dotyczących naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego jako przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego istotne też jest, że dokonując wykładni tej przesłanki organy związane są przepisami prawa europejskiego, Konstytucją oraz przepisami prawa materialnego. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. Dlatego też sam art. 6 ust. 1 nie może być stosowany jako dający pełne władztwo planistyczne (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2009 r. II OSK 215/08). Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie ma charakteru arbitralnego, a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Natomiast przesłanka formalnoprawna odnosi się do sekwencji czynności organu planistycznego od podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu aż do jego uchwalenia (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2348/12). Ustawodawca szczegółowo uregulował bowiem tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a następnie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzował również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny się znaleźć w uchwale zawierającej plan miejscowy.

Podkreślenia wymaga, że nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Taki skutek powoduje naruszenie kwalifikowane jako istotne, czyli takie, którego konsekwencją jest przyjęcie ustaleń planistycznych jednoznacznie odmiennych od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

Zdaniem Sądu na akceptację zasługiwał sformułowany w skardze zarzut przyjęcia w zaskarżonej uchwale ustaleń zawartych w § 13 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wynikającym z określenia w nich w sposób nieuprawniony zasad podziału geodezyjnego

nieruchomości oraz z jednoczesnym zmodyfikowaniem treścią zapisu § 13 ust. 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały przepisu art. 93 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W ocenie Sądu w obowiązujących warunkach prawnych prawidłowe jest stanowisko skarżącego organu nadzoru, twierdzącego, że z ustawowego zobowiązania organu planistycznego gminy do określenia w planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym nie można wyprowadzić uprawnienia tego organu do wprowadzenia w uchwale planistycznej ustaleń o treści ingerującej w materię dotyczącą podziału geodezyjnego nieruchomości np. poprzez ograniczenie organu wykonawczego gminy w dokonywaniu oceny dopuszczalności zatwierdzenia projektowanego podziału, przeprowadzonego na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zasadnie też Wojewoda Dolnośląski dopatruje się w treści kwestionowanego § 13 zaskarżonej uchwały czynnika ograniczającego uprawnienia wynikające z prawa własności, podlegającej ochronie konstytucyjnej.

Istotne też jest, że z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, w której uregulowana jest procedura podziałowa i scalieniowo-podziałowa wynika jednoznacznie, że ustalenia planistyczne podejmowane w zakresie podziałów nieruchomości mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek. Jednocześnie żaden przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przyznaje organowi uchwałodawczemu gminy kompetencji do określenia w planie miejscowym przesłanek dopuszczalności podziału geodezyjnego, ustalania zakazów czy nakazów przy dokonywaniu podziału nieruchomości.

Dodatkowo należy też zwrócić uwagę, że przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej swobody. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte w oparciu o to upoważnienie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby terenu, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły - zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii (np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04, publ. OSS z 2005 r., nr 2 poz. 43).

Powyższe stwierdzenia Sąd uwzględnił również dokonując oceny zasadności zarzutu podjęcia z istotnym naruszeniem prawa zapisów: § 18 ust. 7 pkt 1, § 18 ust. 1 pkt 1, § 19 ust. 10 pkt 1, § 19 ust. 11 pkt 1, § 20 ust. 8 pkt 1, § 21 ust. 6 pkt 2, § 22 ust. 5 pkt 2, § 23 ust. 5 pkt 2, § 25 ust. 4 pkt 2, § 26 ust. 4 pkt 2, § 27 ust. 4 pkt 2, § 33 ust. 5 pkt 2 zaskarżonej uchwały.

W kwestionowanych przez Wojewodę Dolnośląskiego zapisach przedmiotowej uchwały planistycznej Rada Gminy Rudna określiła minimalne szerokości frontów działek dla zabudowy w zakresie nowo wydzielanych działek budowlanych dla poszczególnych terenów o wskazanych symbolach oznaczających przeznaczenie tych terenów.

Sąd w składzie orzekającym w sprawie uznaje za zasadny zarzut skargi, że w ustaleniach, których zarzut dotyczy w sposób nieuprawniony uregulowane zostały wskaźniki podziału geodezyjnego nieruchomości i podziela stanowisko prezentowane w przywołanych w uzasadnieniu skargi wyrokach tutejszego Sądu z dnia 9 lipca 2019 r. (sygn. akt II SA/Wr 231/19) i z dnia 22 marca 2012 r. (sygn. akt II SA/Wr 920/11).

Nie można bowiem kwestionować twierdzenia, że ustawodawca skonkretyzował zakres kompetencji organu planistycznego przy określaniu zasad podziału nieruchomości, wskazując w art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. Jest to zatem jedyny parametr nowo wydzielanych działek budowlanych, który w sposób legalny może być określony w planie miejscowym, a poprzez to uwzględniony przy dokonywaniu podziału nieruchomości przez organ wykonawczy gminy w czynnościach orzeczniczych podejmowanych w toku postępowania podziałowego.

Zasadnie też Sąd w składach orzekających w powołanych powyżej sprawach i skarżący organ nadzoru w swoich argumentacjach akcentują to, że procedura podziału nieruchomości została wyczerpująco uregulowana w Rozdziale I – oznaczonym jako Podziały nieruchomości – Działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami. W przepisach tam zawartych została też określona relacja czynności podziałowych i ustaleń planistycznych. Z przepisu art. 93 ust. 1 i ust. 2 powołanej ustawy wynika, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego, a w razie braku tego planu stosuje się przepisy art. 94 (ust. 1), a zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu.

W przepisie art. 94 ustawodawca określił warunki podziału nieruchomości w przypadku braku planu miejscowego, w art. 95 dopuścił możliwość dokonania podziału nieruchomości niezależnie od ustaleń planu miejscowego, a w przypadku braku planu niezależnie od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przyjmując kryterium celu dla którego podział ma nastąpić.

W tak określonych warunkach prawnych ponownie należy podkreślić – aprobując zarzut skargi, że w odniesieniu do materii podziału geodezyjnego nieruchomości, w planie miejscowym zamieścić można wyłącznie ustalenia dotyczące przeznaczenia terenu, możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu i minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych. Zakres przedmiotowy tych ustaleń jako determinujących działanie organu wykonawczego gminy w postępowaniu podziałowym został przez ustawodawcę wyraźnie wskazany i nie może być w sposób dowolny modyfikowany ani poszerzany.

W tych okolicznościach nie zasługuje na akceptację twierdzenie zawarte w odpowiedzi na skargę w myśl którego określenie parametru szerokości frontu działki stanowi wypełnienie dyspozycji zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i jest elementem obligatoryjnych ustaleń stanowiących zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, a nie zasadę podziału geodezyjnego.

Istotne bowiem jest, że parametr szerokości frontowej ustalony w kwestionowanych w skardze zapisach uchwały planistycznej odnosi się do nowo wydzielonych działek budowlanych, czyli działek powstałych w wyniku dokonania podziału nieruchomości, objętego decyzyjną kompetencją organu wykonawczego gminy, a nie jej organu stanowiącego i regulacją ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Jak wskazywano już wyżej w uzasadnieniu ani przepisy tej ustawy ani przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie uprawniają do uznania, że organ planistyczny może winny iż opisywany poprzednio sposób ograniczyć organ wykonawczy gminy w ocenie dopuszczalności projektowanego podziału nieruchomości. Ograniczenie to stanowi tylko określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu, możliwość zagospodarowania wydzielonych działek gruntu i ewentualnie – jako fakultatywny element planu miejscowego – minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek budowlanych.

Natomiast – wobec treści art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określającego przesłanki nieważności aktu planistycznego, Sąd nie uznał za zasługujący na uwzględnienie wniosek kasacyjny dotyczący § 27 w całości.

Zdaniem Sądu w aktualnym stanie prawnym brak uregulowania w § 15 ust. 2 pkt 4 zaskarżonej uchwały liczby miejsc parkingowych dla terenów oznaczonych symbolami 1.PG i 2.PG nie stanowi istotnego naruszenia prawa, jakkolwiek nie jest działaniem niewadliwym.

Wskazać należy, że zgodnie z treścią § 27 ust. 1 i ust. 2 przedmiotowej uchwały dla terenów oznaczonych symbolami 1.PG i 2.PG ustala się przeznaczenie: tereny powierzchniowej eksploatacji surowców mineralnych, na których dopuszcza się m.in. budynki oraz budowle związane z prowadzeniem powierzchniowej eksploatacji górniczej przez przedsiębiorcę wyłącznie do czasu zakończenia wydobycia (ust. 2 pkt 1), miejsca postojowe dla samochodów (ust. 2 pkt 4).

Stosownie natomiast do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – załącznik nr 1 (Podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego) poz. 4.2 symbolem PG oznaczane są tereny zabudowy techniczno-produkcyjnej.

Oznacza to, że zagospodarowanie terenów oznaczonych w zaskarżonym planie miejscowym symbolami 1.PG i 2.PG będzie wymagało przeprowadzenia procedury inwestycyjnej, w tym uzyskania pozwolenia na budowę i zatwierdzenia przez organ administracji architektoniczno-budowlanej przedłożonego projektu budowlanego przy zastosowaniu art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1186). Wskazany przepis wymaga m.in. dokonania przez właściwy organ oceny zgodności projektu budowlanego, w tym projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami w tym techniczno-



budowlanymi, do których należą przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1065). Zgodnie z dyspozycją prawodawcy zawartą w § 18 ust. 1 tego rozporządzenia, zagospodarowując działkę budowlaną należy urządzić, stosownie do jej przeznaczenia i sposobu zabudowy, miejsce postojowe dla samochodów użytkowników stałych i przebywających okresowo, w tym również miejsce postojowe dla samochodów, z których korzystają osoby niepełnosprawne.

Dokonując oceny w odniesieniu do omawianej powyżej kwestii Sąd w składzie orzekającym w sprawie podzielił i przyjął pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 czerwca 2017 r. (sygn. akt II OSK 176/16) i Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 23 listopada 2017 r. (sygn. akt II SA/Wr 519/17), zgodnie z którym brak wskazania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego minimalnej ilości miejsc parkingowych nie ma większego znaczenia i nie wyklucza możliwości ustalenia ich ilości dla danych terenów, skoro dla zatwierdzenia projektu zagospodarowania działki lub terenu muszą być one przewidziane, bowiem w innym przypadku projekt budowlany jest niezgodny z przepisami techniczno-budowlanymi. Zamierzony do budowy obiekt (budynek, budowla) aby uzyskać pozwolenie na budowę musi przewidywać miejsca postojowe dla użytkowników stałych, przebywających okresowo i osób niepełnosprawnych.

Pogląd ten wyrażany był w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej dla której w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego nie ustalono liczby miejsc parkingowych, ale w ocenie Sądu orzekającego w rozpoznawanej sprawie może być wykorzystany do zabudowy o innym charakterze przewidzianej w planie miejscowym.

Z tych względów Sąd uznał za uzasadniony wniosek kasacyjny w zakresie art. 27 ust. 4 pkt 2 zaskarżonej uchwały.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny – stosownie do art. 147 § 1 powoływanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – orzekł jak w sentencji.

Orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnione jest treścią art. 200 tej samej ustawy, zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Za tak określone koszty Sąd uznał taryfowo ustalone koszty związane z udziałem w sprawie pełnomocnika skarżącego organu nadzoru.