



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 15 czerwca 2012 r.

Poz. 2143

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 476/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 października 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA
Sędziowie: Sędzia WSA
Sędzia WSA
Protokolant

– Julia Szczygielska
– Mieczysław Górkiewicz
– Anna Siedlecka (sprawozdawca)
– Marlena Wiktor

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 13 października 2011 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Oleśnica
z dnia 16 lutego 2006 r. nr XXXIV/208/06
w przedmiocie ustalenia stawki procentowej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości objętych decyzją
o warunkach zabudowy

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Oleśnica na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 16 lutego 2006 r. nr XXXIV/208/06 Rada Gminy Oleśnica działając na podstawie art. 63 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) ustaliła stawki procentowe z tytułu wzrostu wartości nieruchomości objętych decyzją o warunkach zabudowy.

Na opisaną uchwałę Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. Powołując w petitum skargi przepis art. 93 ust. 1 i art. 94 ust. 2 wskazanej wcześniej ustawy o samorządzie gminnym, Wojewoda zwrócił się o stwierdzenie niezgodności za prawem zaskarżonego aktu z powodu podjęcia bez podstawy prawnej. Uzasadniając zawarte w skardze żądanie organ nadzoru wskazał, że w zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 63 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stosownie do brzmienia wskazanych przepisów do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach (art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie

gminnym). Jeżeli decyzja o warunkach zabudowy wywołuje skutki, o których mowa w art. 36, przepisy art. 36 oraz art. 37 stosuje się odpowiednio. Koszty realizacji roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 3, ponosi inwestor, po uzyskaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 63 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). W dalszej części skargi jej autor wskazał, że na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy uchwała rada gminy. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy). Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym obowiązkowo określa się stawki procentowe, w oparciu o które ustala się opłatę przewidzianą przez art. 36 ust. 4 tej samej ustawy. Obowiązek uiszczenia opłaty powstaje, gdy w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmianą wartość nieruchomości wzrośnie, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość. Opłatę w ramach obowiązującej stawki procentowej pobiera wójt, burmistrz albo prezydent miasta. W tak zreferowanym stawnie prawnym Wojewoda wskazał, że żaden z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie daje podstaw radzie gminy do odrębnego, poza miejscowym planem określania stawki procentowej, o której wyżej mowa. Dlatego też podjęcie przez Radę Gminy Oleśnica uchwały nr XXXIV/208/06 nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. W dalszej części skargi jej autor zauważył, że wprowadzenie norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (prawo miejscowe) przez organy jednostek samorządu terytorialnego musi mieć wyraźną podstawę ustawową. W omawianym przypadku takiej podstawy brak. Takiej podstawy nie daje również wskazany przez Radę w podstawie prawnej art. 63 pkt 3 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Co prawda stanowi on o odpowiednim stosowaniu art. 36 i 37 ustawy w przypadku, gdy decyzja o warunkach zabudowy spowoduje wzrost wartości nieruchomości. Jednakże z uwagi na unormowania regulujące instytucję decyzji o warunkach zabudowy odpowiednie stosowanie wskazanych wcześniej art. 36 i 37 ustawy nie jest możliwe. Jak stanowi Konstytucja RP w art. 94 organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach uprawnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Reasumując, w ocenie organu nadzoru brak jest w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisu prawa upoważniającego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do ustalania w innej niż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stawki procentowej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Na poparcie przyjętego w skardze stanowiska Wojewoda powołał się na wyroki NSA w Warszawie z 6 marca 2008 roku. II OSK 1887/07 oraz WSA w Gdańsku z dnia 22 kwietnia 2010 roku II SA/Gd 27/10).

W odpowiedzi na skargę Przewodniczący Rady Gminy Oleśnica, uznając skargę za w pełni zasadną, wniósł na podstawie art. 161 § 1 pkt. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi o umorzenie postępowania ze względu na bezprzedmiotowość postępowania spowodowaną podjęciem przez Radę Gminy Oleśnica w dniu 10 czerwca 2011 r. uchwały nr IX/46/11 w sprawie uchylenia uchwały nr XXXIV/208/06 Rady Gminy Oleśnica z dnia 16 lutego 2006 r. w sprawie ustalenia stawki procentowej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości objętych decyzją o warunkach zabudowy.

W piśmie procesowym złożonym w dniu 18 sierpnia 2011 r. Wojewoda Dolnośląski odnosząc się do zawartego w odpowiedzi na skargę wniosku o umorzenie postępowania, wniósł o rozpoznanie skargi, jednocześnie modyfikując wniosek zawarty w pkt 1 petitum skargi, poprzez stwierdzenie nieważności uchwały w miejsce zawartego tam wniosku stwierdzenie niezgodności z prawem. W uzasadnieniu przyjętego stanowiska organ nadzoru zwrócił uwagę, że fakt uchylenia uchwały przed wydaniem orzeczenia przez sąd administracyjny nie w każdym przypadku stanowi przesłankę umorzenia postępowania. W ocenie organu nadzoru wpływ utraty mocy obowiązującej przez zaskarżony akt na możliwość prowadzenia postępowania i wyrokowania winien być rozważany w kontekście skutków, jakie akt ten wywołał lub nawet może wywoływać w przyszłości, ze względu na podjęte pod jego rządami działania i wydane na jego podstawie rozstrzygnięcia. Wyeliminowanie kontrolowanego aktu poprzez stwierdzenie nieważności odnosi skutek *ex tunc*, podczas gdy skutku takiego nie wywołuje utrata mocy na drodze uchylenia inną, kolejną uchwałą. W tym drugim przypadku akt pozostaje w obrocie prawnym w okresie od wejścia w życie do czasu utraty mocy obowiązującej. Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, pełnomocnik Wojewody wskazał, że uchylenie przez Radę Gminy Oleśnica zaskarżonej uchwały nie zmienia faktu, że w okresie jej obowiązywania mogła ona wywołać negatywne skutki prawne w stosunku do podmiotów obowiązanych do jej przestrzegania. Podjęta przez Radę uchwała w żaden sposób nie konwaliduje obowiązującego przez pewien czas stanu niezgodności z prawem. Organu nadzoru zwrócił uwagę, że rozstrzygnięcie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w tym zakresie jest również istotne z punktu widzenia aktualnie toczącego się postępowania odwoławczego przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym we Wrocławiu w sprawie indywidualnej, a dotyczącego ustalenia jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, wywołanej wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wobec jej zbycia. Ponadto orzeczenie Sądu będzie miało istotne znaczenie dla ewentualnych postępowań o podobnym charakterze. Uzasadniając zmianę żądania skargi Wojewoda wyjaśnił, że wniosek

przedmiotowej skargi został wadliwie sformułowany, bowiem wniesiono o stwierdzenie niezgodności z prawem zaskarżonej uchwały. Tymczasem intencją skarżącego było żądanie stwierdzenia nieważności uchwały.

Na rozprawie w dniu 13 października 2011 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego, popierając wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały, wskazał, że uchwalona stawka 10 procentowa jest normą generalną więc należy ją traktować jako element prawa miejscowego. Ponadto wyjaśnił, że kwestionowana uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Wyjaśnił, że również uchwała z dnia 10 czerwca 2011 r. nr IX/46/11 została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Obecny na rozprawie pełnomocnik Rady Gminy Oleśnica wniósł o umorzenie postępowania argumentując, że zaskarżona uchwała została uchylona i nie ma przedmiotu zaskarżenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – zwanej dalej p.p.s.a. (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Stosownie do art. 147 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Badając legalność zaskarżonej uchwały w oparciu o wyżej powołane przepisy i w granicach sprawy określonej skargą przede wszystkim zauważania wymaga, że stan faktyczny i prawny, odnoszący się do meritum sprawy, tj. do braku szczególnej podstawy prawnej uprawniającej do podejmowania przez radę gminy – w sytuacji nie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - odrębnej uchwały w sprawie ustalania wysokości stawek procentowych opłaty od wzrostu wartości nieruchomości w związku z wydaniem decyzji o warunkach zabudowy nie budził wątpliwości, ale jednocześnie strony przedstawiły na jego tle rozbieżną ocenę dotyczącą skutków prawnych uchylenia przez Radę Gminy Oleśnicy zaskarżonej do sądu uchwały.

Odnosząc się do tak zarysowanej różnicy poglądów pomiędzy Wojewodą Dolnośląskim a Radą Gminy Oleśnica, zdaniem Sądu istotnym z punktu widzenia rozpoznawanej sprawy będzie zwrócenie uwagi, że w kompetencjach sądu administracyjnego – zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. o ustroju sądów administracyjnych leży kontrola zaskarżanych do niego aktów ze względu na ich zgodności z prawem. Kryterium to, zwane również kryterium legalności jest uściślane wobec uchwał organów gmin, a zwłaszcza wobec miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Uchwała rady gminy, do której należy również zaskarżona uchwała jest bowiem nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem (art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2001 Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Użyte w ustawie o samorządzie gminnym określenie: „nieważność” koresponduje z treścią art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które nakazuje sądowi uwzględniać skargę na uchwałę organu gminy właśnie przez stwierdzenie jej nieważności, a nie przez jej uchylenie. Uściślenie to jest o tyle istotne, że w terminologii prawa administracyjnego, w tym w terminologii ustawowej stwierdzenie nieważności jest sankcją „mocniejszą” od uchylenia aktu. Podkreślić bowiem należy, że wyrok stwierdzający nieważność uchwały ma charakter deklaratoryjny i wywiera skutki ex tunc, a więc oznacza, że przedmiotowy akt nie wywołuje skutków prawnych od dnia jego wydania. Należy zatem zwrócić uwagę, że orzekając o legalności uchwały, w przypadku uwzględnienia skargi, zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd stwierdza nieważność uchwały w całości lub części. Oznacza to wyeliminowanie kontrolowanego aktu z mocą wsteczną tj. od dnia jej wejścia w życie, podczas gdy skutku takiego nie wywołuje utrata mocy na drodze uchylenia inną, kolejną uchwałą. W tym drugim przypadku akt pozostaje w obrocie prawnym w okresie od wejścia w życie do czasu utraty mocy obowiązującej. Podjęcie więc kolejnej uchwały w żaden sposób nie konwaliduje obowiązującego przez pewien czas stanu niezgodności z prawem. Na konieczność uwzględnienia tej okoliczności wskazano w szeregu wyroków sądów administracyjnych, w szczególności w wyroku z 11 września 2008 r., sygn. II SA/GI 320/08, z dnia 12 marca 1997 r. sygn. I SA/Łd 154/96, z dnia 6 kwietnia 2004 r., sygn. I SA/Bd 2756/03, z dnia 1 września 2010 r., sygn. I OSK 368/10, z dnia 19 lutego 2009 r., sygn. II SA/GI 730/08. Jak podkreślono w ostatnim z przywołanych orzeczeń, uchylenie zaskarżonej uchwały na podstawie kolejnej uchwały rady gminy nie czyni bezprzedmiotowym postępowania sądowego. Zaskarżony akt wszedł bowiem do obrotu prawnego w związku z ogłoszeniem w dzienniku urzędowym i obowiązywał do dnia uchylenia. Kwestionowana uchwała wywołała zatem skutki prawne w okresie jej obowiązywania, których nie może odwrócić jej uchylenie po jakimś czasie. W rozpoznawanej sprawie na skutki takie zwrócił uwagę pełnomocnik Wojewody w piśmie z dnia 18 sierpnia 2011 r. w szczególności podnosząc okoliczność związaną z toczącym się postępowaniem odwoławczym przez Samorządowym Kolegium Odwoławczym we Wrocławiu w sprawie indywidualne, a dotyczącej ustalenia jednorazowej opłaty

z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, wywołanej wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wobec jej zbycia. W pełni zatem podzielając przedstawione przez Wojewodę stanowisko raz jeszcze wskazać należy, że wyeliminowanie przez Sąd z obrotu prawnego aktu, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 lub 6, umożliwi osobom zainteresowanym wszczęcie postępowań zmierzających do wzruszenia wydanych na ich podstawie rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych (por. art. 147 § 2 p.p.s.a.).

Zważywszy na powyższe, uznając zarzuty skargi w zakresie naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 63 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym za w pełni uzasadnione, Sąd zobligowany był do stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu.

Ograniczając się do przedstawienia wyłącznie głównych motywów podjętego rozstrzygnięcia – jak bowiem wynika z lektury skargi oraz uzasadnienia do uchwały Rady z dnia 10 czerwca 2011 r. w sprawie uchylecia zaskarżonej do tut. Sądu uchwały, strony w sprawie prezentują zbieżne stanowiska, w zakresie braku podstaw prawnych do podjęcia odrębnej uchwały w sprawie ustalenia stawki procentowej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości objętych decyzją o warunkach zabudowy podkreślić przyjedzie, że linia orzecznicza sądów administracyjnych w tym przypadku jest jednolita i w pełni zasługuje na aprobatę. Wedle orzecznictwa, w sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rada gminy nie jest organem uprawnionym do ustalania wysokości stawek procentowych opłaty od wzrostu wartości nieruchomości w związku z wydaniem decyzji o warunkach zabudowy. W aktualnym stanie prawnym nie istnieje przepis prawa powszechnie obowiązującego dający radzie gminy przy braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podstawę do określenia w uchwale stawki procentowej opłaty należnej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. (patrz orzecznictwo sądowe na tle tych przepisów, a w szczególności wyrok NSA z 6 marca 2008 r. w sprawie II OSK 1887/07, wyrok WSA w Gdańsku z 18 listopada 2009 r. w sprawie II SA/Gd 479/09, wyrok NSA z 12 października 2010 r. w sprawie II OSK 1560/09, wyrok WSA w Gdańsku z 7 lipca 2010 r. w sprawie II SA/Gd 191/10, wyrok WSA w Gdańsku z 23 lutego 2011 r. w sprawie II SA/Gd 780/10). W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jedynie art. 15 ust. 2 odnosi się do stawek procentowych, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 tej ustawy, przy czym dotyczy on wyłącznie stawek określanych obowiązkowo w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Biorąc powyższe pod uwagę Sąd – na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały Rady Gminy Oleśnicy. Klauzula zawarta w pkt II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przez Sąd przy orzekaniu o uwzględnieniu skargi przepisu art. 152 wskazanej powyżej ustawy procesowej, a orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnione jest treścią przepisu art. 200 tego aktu, 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 beczynności, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw.