



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 czerwca 2012 r.

Poz. 2206

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 920/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 22 marca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia NSA Halina Kremis
Sędzia WSA Anna Siedlecka
Sędzia NSA Julia Szczygielska (spr.)

Protokolant

Daria Burdzyńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 marca 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Dzierżoniowa

z dnia 29 sierpnia 2011 r. nr XII/78/11

w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta – Osiedle Tęczowe i Osiedle Złote w Dzierżoniowie

I. stwierdza nieważność § 1 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały we fragmencie „obszar 14.U może podlegać podziałowi na 2 odrębne działki”;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w punkcie I nie podlega wykonaniu.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 29 sierpnia 2011 r. nr XII/78/11, podjętą na podstawie 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 ze zm.) oraz art. 20 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.), Rada Miejska Dzierżoniowa zmieniła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta – Osiedle Tęczowe i Osiedle Złote w Dzierżoniowie.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Wojewoda Dolnośląski. Zarzucając jej istotne naruszenie art. 15 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.), organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności § 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały we fragmencie: „obszar 14.U może podlegać podziałowi na 2 odrębne działki” zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda podniósł, że mocą zaskarżonej uchwały dokonano zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego części miasta Dzierżoniowa – Osiedle Tęczowe i Osiedle Złote, przyjętego uchwałą Rady Miejskiej Dzierżoniowa z dnia 22 listopada 2004 r. nr XXXII/219/04, zwaną dalej „uchwałą zmienianą”. Wprowadzona zmiana polega między innymi na nadaniu nowego brzmienia § 8 ust. 1

pkt 5 uchwały zmienianej na następujące: „obszar 14. U może podlegać podziałowi na 2 odrębne działki; na działce sąsiadującej z terenem 15.U od strony południowej dopuszcza się lokalizację myjni samochodowej”. W ocenie organu nadzoru kwestionowany fragment § 1 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały, został wprowadzony z naruszeniem przepisu kompetencyjnego.

W ocenie organu nadzoru dopuszczenie w uchwale możliwości podziału obszaru objętego planem na 2 odrębne działki stanowi swego rodzaju wytyczną dla organu wydającego decyzję o zatwierdzeniu podziału nieruchomości. Do wydawania tego rodzaju wytycznych organ stanowiący nie jest jednak uprawniony, bowiem ustawodawca przyznał mu bardzo ograniczone kompetencje do określania zasad na jakich może następować podział nieruchomości. W art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy stwierdza się bowiem, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. Jest to jedyne postanowienie, które może zostać zawarte w planie miejscowym, dotyczące wymogów, jakie powinna spełniać działka powstała w wyniku podziału. Z kolei z art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) – wynika, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. W razie braku planu stosuje się przepis art. 94. Natomiast zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu (art. 93 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Konieczność respektowania zawartych w ww. ustawie unormowań wynika z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym plan zagospodarowania przestrzennego winien być sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi. Oznacza to, że organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad jakim miałby podlegać ewentualny podział nieruchomości ponad to co dopuszcza ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro własność jest chroniona konstytucyjnie, a jej ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z ustaw (art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), to brak odpowiedniej normy kompetencyjnej wyłącza – zdaniem organu nadzoru – możliwość kształtowania przez organ administracji publicznej sposobu wykonywania tego prawa. Z tego samego względu przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej. Za dopuszczalne można zatem uznać wyłącznie zamieszczenie w planie miejscowym postanowień dotyczących minimalnej powierzchni nowo dzielonych działek budowlanych. Samo wskazanie przez Radę Miejską, że w wyniku podziału mogą powstać dwie działki nie wystarcza do przyjęcia, że pośrednio wskazano na ich powierzchnię, ponieważ brakuje jakiegokolwiek odniesienia do proporcji pomiędzy nimi.

W konkluzji, organ nadzoru stwierdził, że zamieszczenie w uchwale warunków i zasad na jakich może zostać dokonany podział nieruchomości w sposób sprzeczny z obowiązującymi przepisami, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu o jakich mowa w art. 28 ust. 1 ustawy, powodujące nieważność uchwały we wskazanym w wyżej fragmencie.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Dzierżoniowa wniósł o jej oddalenie. Wskazując, że z uwagi na zapisy art. 1 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podstawą dla postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy jest ład przestrzenny oraz art. 6 ust. 1 mówiący, że ustalenia planu miejscowego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, co przecież oznacza znaczną ingerencję planu w wykonywanie prawa własności i wydaje się niesprzeczne z przepisami ustalanie w planie miejscowym warunków podziału terenu na działki budowlane. W ocenie strony przeciwnej, jest to również uzasadnione tym, że art. 94 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami mówi o zgodności podziału nieruchomości z warunkami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zatem skoro w przedmiotowych decyzjach można określać warunki podziału nieruchomości, to tym bardziej zasadna wydaje się zdaniem strony przeciwnej – możliwość określania takich warunków w planie miejscowym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Przewidziana w art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) skarga do sądu administracyjnego przysługuje organowi nadzoru, który przed upływem 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzystał ze środka nadzoru określonego w art. 91 ww. ustawy, tj. nie stwierdził nieważności tej uchwały we własnym zakresie. Po upływie powyższego terminu organ nadzoru chcąc spowodować wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwej w jego ocenie uchwały musi ją zaskarżyć do sądu administracyjnego.

Sąd administracyjny po rozpatrzeniu skargi na uchwałę gminy w razie jej uwzględnienia orzeka stosownie do art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), o nieważności uchwały w całości lub w części, bądź stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa. W razie zaś nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 ww. ustawy).

Wskazać należy, że przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem.

Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. W art. 91 ust. 4 stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Nie wylicza rodzaju wad uchwał, które należą do istotnego naruszenia prawa. W art. 91 ust. 5 wskazuje jednak, że należy odpowiednio stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z utrwalonym już w tym względzie orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego przy ustalaniu zakresu pojęcia „istotnego naruszenia prawa” należałoby oprzeć się na rozwiązaniach przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego. W orzecznictwie tym przyjęto, 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 16.11.2000 r. sygn. II SA/Wr 157/99, nie publ./. Z poglądem tym należy się zgodzić, uwzględniając jednak, że w oparciu konstrukcję wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych można wskazać rodzaje naruszeń przepisów prawa, które trzeba zaliczyć do istotnych naruszeń prawa skutkujących nieważnością uchwały organu gminy, czy rozstrzygnięcia nadzorczego. Do nich należy zaliczyć: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, podstawy prawnej ich podejmowania, przepisów prawa ustrojowego, przepisów regulujących procedurę podejmowania tych aktów.

Odwołać się tu należy do stanowiska prezentowanego przez Barbarę Adamiak w artykule „Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego” /publ. w Samorządzie Terytorialnym 1997/4/23/. Podobne stanowisko zajmuje Z. Kmiecik w publikacji „Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną”, zamieszczonej w Samorządzie Terytorialnym 1994/6/13, wyrażając pogląd, 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 niniejszej sprawie przedmiotem oceny Sądu jest § 1 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały w określonym fragmencie, podjętej na podstawie 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 ze zm.) oraz art. 20 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.), którą zmieniono uchwałą w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta – Osiedle Tęczowe i Osiedle Złote w Dzierżonowie.

Niewątpliwie jest w sprawie, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

Wskazać w tym miejscu należy na przepis art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej „u.p.z.p.”, zgodnie z którym podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenia sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwał w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zaistnienia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc nie będące przyczyną nieważności uchwały (por.: T. Bąkowski: Komentarz do art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004).

Niesporne jest także w sprawie, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.) uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. W przypadku

naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253-254). Z tych samych względów każde naruszenie właściwości organów w zakresie sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Powyższe wskazuje, że dla wyeliminowania z obrotu prawnego w całości lub w części uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego, niezbędnym jest wykazanie naruszenia prawa o charakterze kwalifikowanym. Analiza zaś zaskarżonej uchwały w części § 1 ust. 1 pkt 1 w określonym wyżej fragmencie, pozwala na stwierdzenie, że z takim właśnie naruszeniem prawa mamy do czynienia.

W ocenie Sądu słuszne jest stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że zaskarżona uchwała w sposób rażąco narusza przepis art. 15 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez zamieszczenie w zaskarżonej uchwale w § 1 ust. 1 pkt 1 sformułowania: „**obszar 14.U może podlegać podziałom na 2 odrębne działki**”. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. W tym przypadku przepisami odrębnymi są niewątpliwie przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).

W pierwszej kolejności wyjaśnić należy, że instytucja podziału nieruchomości uregulowana jest przepisami w/w ustawy o gospodarce nieruchomościami. Według art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawa ta reguluje zasady podziału nieruchomości, a według pkt 3 tego przepisu – również zasady scalania i podziału nieruchomości. Zasady te zawarte są w Dziale III ustawy: odpowiednio – rozdział 1: „Podział nieruchomości”, rozdział 2 „Scalanie i podział nieruchomości”. Zgodnie z art. 96 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami podziału nieruchomości dokonuje się na podstawie decyzji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta zatwierdzającej podział. Przy czym podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1). Zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntów (ust. 2 art. 93). Podziału nieruchomości dokonuje się na wniosek i koszt osoby, która ma w tym interes prawny (art. 97 ust. 1). Można go również dokonać z urzędu, jeżeli (ust. 3 art. 97): 1) jest on niezbędny do realizacji celów publicznych; 2) nieruchomość stanowi własność gminy i nie została oddana w użytkowanie wieczyste. Powyższe oznacza, że organy samorządu terytorialnego w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad podziału nieruchomości.

Podkreślić przy tym należy, że ustawą z dnia 25 czerwca 2010r. (Dz. U. Nr 130, poz. 871) art. 1 pkt. 4 lit. b) tiret drugi – zmieniono z dniem 21 października 2010 r. art. 15 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w ten sposób, że dodano pkt 10 – stanowiący, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. Oznacza to, że obecnym stanie prawnym, organ stanowiący gminy, uznając potrzebę określenia minimalnej powierzchni nowych działek budowlanych, bez wątplenia taki zapis może wprowadzić.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że kwestionowany w skardze zapis zaskarżonej uchwały – jak słusznie zauważył organ nadzoru – wkracza w kompetencje organu wydającego decyzję o zatwierdzeniu podziału nieruchomości, gdy przepis art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. upoważnia wyraźnie **jedynie** do określenia w planie miejscowym minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych.

Wskazać przy tym również należy, że z przepisów art. 15 ust. 2, jak i art. 15 ust. 3 u.p.z.p., wynika, że właściwa rada uprawniona jest jedynie do określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziału nieruchomości, natomiast nie posiada uprawnienia do określania warunków i zasad podziału nieruchomości (określenia ilości powstałych po podziale nieruchomości). Odwołać się w tym miejscu należy do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10, gdzie Sąd drugiej instancji w sposób kategoryczny stwierdził, że: „nie rada gminy, lecz wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególnie (np. art. 4 ust. 1 czy też art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.). Plan nie jest częścią procedury rozgraniczenia. Rola planu w dokonywaniu podziału działek jest ograniczona do wyznaczenia przeznaczenia części terytorium gminy, a samego podziału dokonuje Wójt Gminy, rozgraniczenie nie może naruszać przeznaczenia działek ustalonego w planie i możliwości ich zagospodarowania. Podziału można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami

planu miejscowego. Zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu (art. 93 ust. 1 i 2 u.g.n.).”

Z ust. 2 art. 93 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że zgodność z ustaleniami planu nie oznacza uprawnienia do zamieszczania w planie miejscowym warunków podziału, bowiem owe ustalenia mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Oznacza to jednocześnie, że organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałyby podlegać ewentualny podział nieruchomości.

Mając powyższe na uwadze Sąd, działając na podstawie przepisu art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w pkt. I sentencji. Klauzula zawarta w pkt. II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przepisu art. 152 ww. ustawy.