



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 kwietnia 2023 r.

Poz. 2666

WYROK NR II SA/WR 174/17 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 31 maja 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant

Sędzia WSA Alicja Palus

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

starszy sekretarz sądowy Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 31 maja 2017 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Stara Kamienica
z dnia 30 września 2016 r. nr XXV.165.2016
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego w obrębie Stara Kamienica

I. stwierdza nieważność § 9 pkt 2 lit. a we fragmencie „budowlanej” oraz § 9 pkt 2 lit. b we fragmencie „budowlanej” zaskarżonej uchwały;

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

Uzasadnienie

W dniu 30 września 2016 r. Rada Gminy Stara Kamienica podjęła uchwałę nr XXV.165.2016 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie Stara Kamienica.

Wojewoda Dolnośląski powołując się na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016r. poz. 446 ze zm.) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na tę uchwałę wnosząc o stwierdzenie nieważności § 9 pkt 2 lit. a we fragmencie „budowlanej” oraz § 9 pkt 2 lit. b we fragmencie „budowlanej” oraz zasądzenie od strony przeciwnej kosztów postępowania.

Żądania skargi oparto na zarzucie podjęcia § 9 pkt 2 lit. a we fragmencie „budowlanej” oraz § 9 pkt 2 lit. b we fragmencie „budowlanej” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.- dalej – u.p.z.p.) oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587 – dalej – rozporządzenie), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości poprzez odniesienie się do pojęcia „działki budowlanej” zamiast pojęcia „działki”.

W uzasadnieniu skargi podano, że w § 9 pkt 2 uchwały przyjęto normy mające stanowić realizację wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., zgodnie z którym jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są szczegółowe zasady scalania i podziału nieruchomości. Standardy regulowania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie zostały ustalone w § 4 pkt 8 rozporządzenia. W rozporządzeniu określono, że 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.

Regulacje zawarte w zaskarżonych fragmentach uchwały nie odnoszą się do działek, lecz działek budowlanych. Według Wojewody Dolnośląskiego pojęcia „działka budowlana” i „działka”, przez którą należy rozumieć działkę gruntu nie są tożsame. Wyjaśniono, że działka budowlana została zdefiniowana w art. 2 pkt 12 u.p.z.p. jako nieruchomość gruntowa lub działka 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. Definicję działki gruntu zawiera art. 4 pkt 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 ze zm.). Zgodnie z definicją jest to niepodzielona, ciągła część powierzchni ziemskiej stanowiąca część lub całość nieruchomości gruntowej.

Dokonując zestawienia powyższych definicji skarżący zauważył, że nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót - działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu. Wobec tego wywiódł, że ustalając szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, organ stanowiący gminy zobligowany był określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 u.p.z.p., a nie parametry działek budowlanych. Tymczasem w § 9 pkt 2 lit. a i b uchwały odniesiono się do działek budowlanych. Według Wojewody Dolnośląskiego doprowadziło to do niezgodności uchwały z prawem, która może zostać usunięta poprzez stwierdzenie nieważności § 9 pkt 2 lit. a uchwały we fragmencie „budowlanej” oraz § 9 pkt 2 lit. b uchwały we fragmencie „budowlanej”. Zasadność stwierdzenia nieważności kwestionowanych fragmentów uchwały poparto przytoczonym orzecznictwem sądowoadministracyjnym.

Finalnie organ nadzoru zauważył, że ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada zobligowana była określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie parametry działek budowlanych, zaś zmiana treści art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie zaistnienia przesłanek koniecznych do orzeczenia o nieważności uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu nie zdezaktualizowała przedstawionego poglądu. Regulowanie rozwiązań związanych ze szczegółowymi

zasadami i warunkami scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym w oparciu o „działkę budowlaną” stanowi istotne naruszenie zasady sporządzania aktu planistycznego.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Stara Kamienica podał, że uznaje skargę. Wskazując na kwestionowane zapisy uchwały wyjaśnił, że regulacje zawarte w zaskarżonych fragmentach uchwały odnoszą się tylko do działek budowlanych, które nie są tożsame z pojęciem działki. Jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są szczegółowe zasady scalania i podziału nieruchomości, a wymóg ten nie został spełniony.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 147 § 1 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.) sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., 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. Stosownie natomiast do art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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. Zgodnie zaś z art. 151 p.p.s.a. w razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części.

Z przywołanych przepisów prawa wynika, że zakres kontroli aktów normatywnych dokonywanej przez sąd administracyjny jest ograniczony do kontroli z punktu widzenia legalności. Przy czym dla dalszych rozważań trzeba przyjąć, że przez zgodność z prawem (legalność) należy uznać spełnienie przez akt wymogów dotyczących treści aktu, kompetencji organu, który go wydał oraz dochowania ustawowego trybu wymaganego do jego podjęcia. Przez sprzeczność z prawem należy zaś rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, czyli z Konstytucją, umowami międzynarodowymi, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego.

Przedmiotem tak rozumianej kontroli sądoadministracyjnej w niniejszej sprawie jest zaskarżona uchwała Rady Gminy Stara Kamienica z dnia 30 września 2016 r., nr XXV.165.2016 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie Stara Kamienica. Sąd w składzie rozpoznającym skargę Wojewody Dolnośląskiego doszedł do wniosku, że skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Podkreślić należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie (aktem prawa miejscowego) i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. 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. Z tego zaś wynika praktyczny aspekt sądowej kontroli aktów prawa miejscowego, która w ramach oceny legalności danego aktu, w pierwszym rzędzie skupia się na zbadaniu, czy organ samorządu terytorialnego prawidłowo zrealizował przyznaną mu kompetencję prawodawczą. Odnosząc to co powiedziano powyżej do rozpatrywanej sprawy, sąd rozpoznający skargę doszedł do przekonania, że Rada Gminy Stara Kamienica podejmując zakwestionowaną uchwałę w zakresie wskazanym przez organ nadzoru nie ustrzegła się istotnego błędu w zakresie reguł stanowienia prawa. Zarzuty skarżącego dotyczą § 9 pkt 2 lit. a we fragmencie „budowlanej” oraz § 9 pkt 2 lit. b także we fragmencie „budowlanej”. Sąd rozpoznający skargę podzielił zarzut skarżącego, że wskazane fragmenty uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wymienione przepisy uchwały odnoszą się do parametrów działek powstałych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości. Podając minimalną i maksymalną powierzchnię nowo wydzielonej działki rada wskazała, że parametr ten dotyczy

jedynie „działki budowlanej”. Zdaniem Sądu takie zawężenie tego, jakich działek dotyczy plan miejscowy było nieuprawnione. W myśl bowiem art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. rada jest zobowiązana określić szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, które zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia wykonawczego 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 analizy przytoczonych przepisów wynika, że rada nie jest uprawniona do tego, by ograniczyć się do podania tylko parametrów działek budowlanych, bowiem takie ograniczenie oznaczałoby, że rada zrealizowała tylko część swojej kompetencji do wykonywania władztwa planistycznego na danym terenie.

Stwierdzenie nieważności fragmentów omawianych przepisów zaskarżonej uchwały pozwoli na utrzymanie w mocy tych przepisów w pozostałym zakresie, co umożliwi adresatom planu ocenę, jaka jest wola lokalnego prawodawcy odnośnie do parametrów wszystkich działek powstających w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, a nie tylko działek budowlanych.

Biorąc pod uwagę zasadność zarzutów skarżącego odnośnie omawianej uchwały należało stwierdzić nieważność wskazanych fragmentów zaskarżonej uchwały, albowiem przeprowadzona kontrola sądownoadministracyjna wykazała ich sprzeczność z zasadą działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Sąd administracyjny dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały kierował się dyspozycją przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który przewiduje, że naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. 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. (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2009 r. II OSK 215/08).

W rozpoznawanej sprawie organ gminy naruszył prawo materialne, art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., dokonując w sposób nieuprawniony i sprzeczny z treścią ustawy modyfikacji przedmiotu, którego mają dotyczyć zasady scalania i podziału, określone w planie miejscowym. Przeprowadzona przez Sąd rozpatrujący niniejszą sprawę kontrola przedmiotowego aktu, potwierdziła zasadność postanowionych przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutów względem uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto podniesionych w skardze uchybień nie kwestionowała także strona przeciwna, uznając ich zasadność w całości.

Biorąc pod uwagę powyższe, na podstawie art.147 § 1 ustawy p.p.s.a. Sąd orzekł o stwierdzeniu nieważności kwestionowanych fragmentów uchwały. Rozstrzygnięcie w przedmiocie zwrotu kosztów postępowania zawarte w punkcie II sentencji wyroku wydano na podstawie art. 200 tej ustawy.