



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 21 czerwca 2017 r.

Poz. 2683

Sygn. akt II SA/Lu 634/16



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 lutego 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Jerzy Dudek
Sędziowie	Sędzia NSA Witold Falczyński (sprawozdawca)
	Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski
Protokolant	Starszy referent Marzena Okoń

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 7 lutego 2017 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Gminy Terespol

z dnia 22 grudnia 2003 r. nr X/81/2003

w przedmiocie uchwalenia zmian miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Gminy Terespol

stwierdza nieważność :

- 1) § 4 pkt 14 lit. d
- 2) § 4 pkt 15 lit. d
- 3) § 4 pkt 16 lit. d
- 4) § 4 pkt 17 lit. d
- 5) § 5 pkt 25 lit. c

zaskarżonej uchwały w częściach obejmujących stwierdzenie: „po uzyskaniu zgody właściciela działki sąsiedniej. Zgoda właściciela działki sąsiedniej nie jest wymagana w przypadku jeżeli na działce sąsiedniej istnieje już budynek o podobnej funkcji ze ścianą usytuowaną bezpośrednio przy tej granicy.”

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

Wojewoda Lubelski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na uchwałę nr X/81/2003 Rady Gminy Terespol z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Terespol, w części obejmującej:

- § 4 pkt 14 lit. „d” w brzmieniu: „po uzyskaniu zgody właściciela działki sąsiedniej. Zgoda właściciela działki sąsiedniej nie jest wymagana w przypadku jeżeli na działce sąsiedniej istnieje już budynek o podobnej funkcji ze ścianą usytuowaną bezpośrednio przy tej granicy”,
- § 4 pkt 15 lit. „d” w brzmieniu: „po uzyskaniu zgody właściciela działki sąsiedniej. Zgoda właściciela działki sąsiedniej nie jest wymagana w przypadku jeżeli na działce sąsiedniej istnieje już budynek o podobnej funkcji ze ścianą usytuowaną bezpośrednio przy tej granicy”,
- § 4 pkt 16 lit. „d” w brzmieniu: „po uzyskaniu zgody właściciela działki sąsiedniej. Zgoda właściciela działki sąsiedniej nie jest wymagana w przypadku jeżeli na działce sąsiedniej istnieje już budynek o podobnej funkcji ze ścianą usytuowaną bezpośrednio przy tej granicy”,
- § 4 pkt 17 lit. „d” w brzmieniu: „po uzyskaniu zgody właściciela działki sąsiedniej. Zgoda właściciela działki sąsiedniej nie jest wymagana w przypadku jeżeli na działce sąsiedniej istnieje już budynek o podobnej funkcji ze ścianą usytuowaną bezpośrednio przy tej granicy”
- § 5 pkt 25 lit. „c” w brzmieniu: „po uzyskaniu zgody właściciela działki sąsiedniej Zgoda właściciela działki sąsiedniej nie jest wymagana w przypadku jeżeli na działce sąsiedniej istnieje już budynek o podobnej funkcji ze ścianą usytuowaną bezpośrednio przy tej granicy” części tekstowej uchwały.

Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały we wskazanej wyżej części, zarzucając jej naruszenie art. 7 i art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 3, art. 4 i art. 10 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym i art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, poprzez przekroczenie przez Radę Gminy Terespol władztwa planistycznego polegającego na wprowadzeniu ustaleń dotyczących wymogu uzyskania zgody właściciela działki sąsiedniej na usytuowanie budynku bezpośrednio przy granicy działki budowlanej.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru podniósł, iż w jego ocenie zaskarżona uchwała, w zakresie postanowień dotyczących wymogu uzyskania zgody właściciela działki sąsiedniej na usytuowanie budynku bezpośrednio przy granicy działki budowlanej lub w odległości mniejszej niż 3,0 m od granicy działki budowlanej, lecz nie mniejszej niż 1,5 m, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Postanowienia te są bowiem niezgodne z przepisami wykonawczymi wydanymi na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Skarżący sprecyzował, że chodzi w tym wypadku o rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, obowiązujące w dacie uchwalenia kwestionowanej zmiany planu miejscowego Gminy Terespol. W świetle tego rozporządzenia, o ile Gmina miała prawo do ustalania w planie ram dla lokalizacji budynków będących zasadniczym elementem determinującym wykonanie danej inwestycji budowlanej w zamierzonym kształcie, określonej wielkości i parametrach oraz w stosunku do granic działki budowlanej, którą dysponuje inwestor, jak również innych, już istniejących elementów zabudowy w ramach działki budowlanej oraz na działkach sąsiednich, o tyle ustalenia te winny spełniać wymogi wynikające z obowiązujących przepisów prawa. Tymczasem Rada Gminy Terespol uchwałą nr X/81/2003 wprowadziła regulacje zawierające wymóg zgody właściciela sąsiedniej nieruchomości na usytuowanie budynku bezpośrednio przy granicy działki budowlanej, co nie znajduje oparcia zarówno w ww. rozporządzeniu, jak i w upoważnieniu do jego wydania.

Wojewoda wyjaśnił jednocześnie, że zgoda właściciela działki sąsiedniej była wymagana w § 12 ust. 6 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 marca 2001 r. sygn. akt P 11/00 powyższy przepis, w zakresie wymogu uzyskania zgody właściciela działki sąsiedniej na usytuowanie budynku bezpośrednio przy granicy działki budowlanej, został jednak uznany za niezgodny z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

W ocenie Wojewody Lubelskiego objęte skargą regulacje uchwały nr X/81/2003 godzą zatem w istotę prawa własności. Ponadto ich treść – jak to określił autor skargi – „wkracza w krąg spraw należących do tzw. prawa sąsiedzkiego, a więc z dziedziny prawa cywilnego”.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Terespol – reprezentujący Gminę Terespol w niniejszym postępowaniu – uznał zarzuty skargi, wnosząc o jej rozpoznanie, poza częścią dotyczącą przepisów §

4 pkt 16 lit. „d” i § 5 pkt 25 lit. „c” przedmiotowej uchwały nr X/81/2003, które to przepisy nie obowiązują od dnia 28 marca 2009 r., ponieważ dotyczyły obszaru Centrum Gminy w Kobylanach, objętego postanowieniami przyjętej przez Radę Gminy Terespol w dniu 30 grudnia 2008 r. uchwały nr XIX/109/2008 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Gminy Terespol w miejscowości Kobylany dla obszaru „Centrum Gminy” oraz sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Kobylany (Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2009 r. Nr 23, poz. 732). Na mocy zaś § 53 tej uchwały uchwała Rady Gminy Terespol nr X/81/2003 z dnia 22 grudnia 2003 r. w granicach objętych powyższą zmianą planu utraciła moc.

W związku z powyższym w zakresie dotyczącym przepisów § 4 pkt 16 lit. „d” i § 5 pkt 25 lit. „c” zaskarżonej uchwały Wójt Gminy Terespol wniósł o umorzenie postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

W związku z treścią odpowiedzi na skargę w pierwszym rzędzie wymaga wyjaśnienia, iż nie daje podstaw do umorzenia w części niniejszego postępowania sądowego okoliczność, iż część spośród przepisów uchwały Rady Gminy Terespol nr X/81/2003 z dnia 22 grudnia 2003 r. objętych rozpoznawaną skargą organu nadzoru (tj. § 4 pkt 16 lit. „d” i § 5 pkt 25 lit. „c”), utraciła moc w chwili wejścia w życie uchwały Rady Gminy Terespol nr XIX/109/2008 z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Gminy Terespol w miejscowości Kobylany dla obszaru „Centrum Gminy” oraz sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Kobylany (Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2009 r. Nr 23, poz. 732). Utrata mocy wskazanej wyżej części zaskarżonej uchwały na skutek podjęcia „nowej” uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bowiem równoznaczna z jej uchYLENIE. Uchylenie uchwały ma natomiast wyłącznie skutek konstytutywny *ex nunc*, tj. na przyszłość (odmiennie niż w przypadku stwierdzenia nieważności aktu, które przynosi skutek *ex tunc*, tj. od momentu jego uchwalenia). Przepisy zawarte w kwestionowanym regulaminie, w przypadku jedynie ich uchYLENIA, a nie stwierdzenia ich nieważności, mogłyby zatem mieć w dalszym ciągu zastosowanie do okresu obowiązywania zaskarżonej uchwały, czyli od momentu jej wejścia w życie do czasu wejścia w życie przepisów ją derogujących (por. uchwały Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 14 września 1994 r., sygn. akt W 5/94 oraz z dnia 14 lutego 1994 r., sygn. akt K 10/93).

W związku z powyższym skarga Wojewody Lubelskiego w całości podlegała rozpoznaniu, w wyniku którego Sąd doszedł do wniosku, że jest ona w całości zasadna.

Podkreślić wypada, iż przedmiotowa skarga wniesiona została na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.), który przewiduje, iż organ nadzoru, po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1, tj. po upływie 30 dni od dnia doręczenia mu przez wójta uchwały rady gminy, nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały rady, lecz przysługuje mu prawo zaskarżenia tej uchwały do sądu administracyjnego. Wniesienie przez organ nadzoru skargi do sądu administracyjnego nie jest przy tym ograniczone żadnym terminem (por. postanowienie NSA z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 572/05, LEX nr 196722).

Korzystając w powyższego uprawnienia Wojewoda Lubelski przedmiotem skargi w niniejszej sprawie uczynił uchwałę nr X/81/2003 Rady Gminy Terespol z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Terespol, przy czym organ nadzoru zakwestionował wyłącznie część ww. uchwały, tj. jej § 4 pkt 14 lit. „d”, § 4 pkt 15 lit. „d”, § 4 pkt 16 lit. „d”, § 4 pkt 17 lit. „d” i § 5 pkt 25 lit. „c” – każdy z tych przepisów w części obejmującej stwierdzenie: „po uzyskaniu zgody właściciela działki sąsiedniej. Zgoda właściciela działki sąsiedniej nie jest wymagana w przypadku jeżeli na działce sąsiedniej istnieje już budynek o podobnej funkcji ze ścianą usytuowaną bezpośrednio przy tej granicy.” Stanowisko Wojewody, iż powołane regulacje istotnie naruszają prawo, jest – w ocenie Sądu – w pełni uzasadnione.

Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 15 poz. 139 ze zm.), i zgodnie z art. 7 tej ustawy stanowi przepis gminny, będąc tym samym aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP (por. wyrok SN z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, publ. OSNP 2001/20/606). W świetle powołanego unormowania konstytucyjnego przepisy prawa miejscowego stanowią źródło prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy

administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

W świetle powyższych przepisów nie może budzić wątpliwości, że zakres dopuszczalnych regulacji aktów prawa miejscowego związany jest zakresem upoważnienia ustawowego. W świetle zasady związania aktów prawa miejscowego ramami stworzonymi przez ustawę uznać należy, że treść aktu prawa miejscowego winna być zgodna nie tylko z ustawami, ale i z rozporządzeniami, jako aktami wydawanymi na podstawie upoważnienia szczegółowego w celu wykonania ustaw (por. wyrok NSA z dnia 28 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 531/10, LEX nr 673876). Tymczasem – jak słusznie zarzucił organ nadzoru – objęte skargą przepisy uchwały Rady Gminy Terespol nr X/81/2003 z dnia 22 grudnia 2003 r. w częściach, w jakich uzależniają dopuszczalność lokalizacji określonych budynków bezpośrednio przy granicy działki budowlanej lub w odległości mniejszej niż 3,0 m od granicy działki budowlanej, lecz nie mniejszej niż 1,5 m, od zgody właściciela działki sąsiedniej, wykraczają poza delegację wynikającą z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.), pozostając również w sprzeczności z przepisami podjętego na mocy powyższego artykułu, a obowiązującego w chwili podjęcia zaskarżonej uchwały, 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 2015 r. poz. 1422 ze zm.). Z powołanych aktów prawnych nie wynika bowiem delegacja do zawarcia w akcie prawa miejscowego opisanego wyżej warunku.

Podkreślić trzeba, że niezgodność zawartego w przepisach § 4 pkt 14 lit. „d”, § 4 pkt 15 lit. „d”, § 4 pkt 16 lit. „d”, § 4 pkt 17 lit. „d” i § 5 pkt 25 lit. „c” zaskarżonej uchwały warunku dotyczącego uzyskania zgody właściciela działki sąsiedniej na lokalizację budynku bezpośrednio przy granicy działki budowlanej lub w odległości mniejszej niż 3,0 m od granicy działki budowlanej, lecz nie mniejszej niż 1,5 m, z dyspozycją art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, jednoznacznie potwierdza przywołany w skardze wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 marca 2001 r., sygn. akt P 11/00 (Dz. U. z 2001 r. Nr 17 poz. 207). Na mocy bowiem tego wyroku § 12 ust. 6 obowiązującego do dnia 15 grudnia 2002 r. rozporządzenia z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz.140 ze zm.) w zakresie, w jakim przepis ten określał tożsamy z zakwestionowanym w niniejszej sprawie wymóg uzyskania zgody właściciela działki sąsiedniej na lokalizację budynku bezpośrednio przy granicy działki budowlanej, został uznany za niezgodny z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie stwierdził, że powyższy wymóg wykracza poza materię określoną w upoważnieniu ustawowym.

W tym stanie rzeczy skargę Wojewody Lubelskiego należało w całości uznać za uzasadnioną.

Mając to na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.), orzekł jak w sentencji wyroku .

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.