



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 6 grudnia 2018 r.

Poz. 5766

Sygn. akt II SA/Lu 1124/17



W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 marca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz
Sędziowie	Sędzia WSA Marta Laskowska-Pietrzak Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski (sprawozdawca)
Protokolant	Referent stażysta Jacek Zięba

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 13 marca 2018 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Gminy Firlej

z dnia 7 lutego 2007 r., nr IV/21/07

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

stwierdza nieważność § 5 ust. 3 zaskarżonej uchwały w następującej części:

„obowiązuje uzyskanie zgody sąsiada na zbliżenie do granicy działki, na etapie uzyskania pozwolenia na budowę.”,

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 1124/17**Uzasadnienie**

Wojewoda Lubelski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na uchwałę Rady Gminy Firlej z dnia 7 lutego 2007 r., Nr IV/21/07 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Firlej (Dz.Urz.Woj.Lubelskiego z 2007 r., Nr 65, poz. 1401) w jej części tekstowej obejmującej § 5 ust. 3 w brzmieniu: „obowiązuje uzyskanie zgody sąsiada na zbliżenie do granicy działki, na etapie uzyskania pozwolenia na budowę”.

W ocenie organu nadzoru uchwała w zaskarżonej części narusza art. 7 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 3 ust. 1, art. 6 ust. 2 i art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, poprzez przekroczenie władztwa planistycznego polegającego na wprowadzeniu ustaleń dotyczących wymogu uzyskania zgody właściciela działki sąsiedniej na zbliżenie do granicy działki, na etapie uzyskania pozwolenia na budowę.

Uzasadniając skargę Wojewoda stwierdził, że zgodnie z § 5 ust. 3 uchwały zabudowa w warunkach określonych w ust. 1 i 2 tego paragrafu może być realizowana z zastrzeżeniem ustaleń planu (w szczególności z zakresu ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego) oraz przepisów odrębnych m.in. dotyczących ochrony interesów osób trzecich po uzyskaniu zgody sąsiada na zbliżenie do granicy działki, na etapie uzyskania pozwolenia na budowę. Tym samym przy określeniu zasad zagospodarowania terenu dla obszarów oznaczonych symbolem MN - mieszkalnictwo niskie i MR - mieszkalnictwo rolnicze, Rada dokonała ustaleń planistycznych, które skutkują ingerencją w prawo własności właścicieli działek położonych w ww. obszarach. Cytując art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stwierdził, że uprawnienie gminy określane jako władztwo planistyczne oznacza, iż gmina samodzielnie rozstrzyga o zasadach zagospodarowania na swoim terenie. Nie może to jednak nosić cech dowolności działania. Rozstrzygnięcie o przeznaczeniu terenu i zasadach jego zagospodarowania musi być dokonane z uwzględnieniem obowiązujących przepisów i na zasadach określonych w przywołanej wyżej ustawie, bowiem miejscowy plan zagospodarowania wraz z innymi ustawami kształtuje sposób wykonywania prawa własności i definiuje jego treść w zakresie wykorzystywania nieruchomości (art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). W związku z tym wszelkie rozstrzygnięcia planistyczne, które ograniczają właściciela w sposobie korzystania z niej, muszą być dokonywane z uwzględnieniem obowiązującego prawa i na zasadach określonych w powołanej ustawie. Oznacza to, że wprowadzanie wszelkich nakazów lub zakazów ustaleniami planu, które ograniczają prawo własności musi mieć oparcie w normie ustawowej uprawniającej gminę do ich stanowienia. Przytaczając brzmienie art. 94 Konstytucji RP Wojewoda wywiódł, że rada gminy podejmując uchwałę, która ma charakter aktu prawa miejscowego jest związana nie tylko ustawowym upoważnieniem, ale również musi uwzględnić przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Organy gminy jako organy władzy publicznej obowiązane są bowiem działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). W przedmiotowej sprawie postanowienia § 5 ust. 3 części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są niezgodne z przepisami wykonawczymi wydanymi na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. - Prawo budowlane. Przepis ten zawierał delegację dla ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej dla budynków oraz związanych z nimi urządzeń do wydania rozporządzenia określającego warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie, uwzględniające wymagania, o których mowa w art. 5. Przy czym należy zaznaczyć, że delegacja ta nie zawiera, tak jak i żaden inny przepis prawa budowlanego, upoważnienia do jakiegokolwiek doprecyzowania czy też uzupełnienia procedury określonej w art. 9 ust. 2 prawa budowlanego. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, wydane na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1, obowiązujące w dacie uchwalenia zmiany planu Gminy Firlej, regulowało kwestie usytuowania obiektu budowlanego na działce budowlanej. Rada Gminy Firlej zaskarżoną uchwałą wprowadziła regulacje zawierające wymóg zgody właściciela sąsiedniej nieruchomości na zbliżenie do granicy działki, na etapie uzyskania pozwolenia na budowę, który nie znajduje oparcia zarówno w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. jak i w upoważnieniu do wydania tego rozporządzenia. Zgoda właściciela działki sąsiedniej była wymagana w świetle §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. Na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 marca 2001 r., sygn. akt P 11/2000 z dniem 16 marca 2001 r. §12 ust. 6 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 z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane. W uzasadnieniu tego wyroku stwierdzono, że cała sfera ograniczeń prawa własności należy do materii ustawowej, w związku z czym ustawodawca nie może delegować władzy prawodawczej w tym zakresie na inne organy (...). Wszelkie ograniczenia prawa własności, w tym wiążące się z budową przy granicy z nieruchomością stanowiącą własność osoby trzeciej, jak i warunek uzyskania zgody takiej osoby, stanowią materię ustawową. Wprowadzenie takiego ograniczenia, bez jakiegokolwiek oparcia w materialnoprawnym unormowaniu ustawowym należy uznać za naruszające nakaz ustawowego unormowania ograniczeń praw i wolności, a w szczególności prawa własności. Niedopuszczalne jest więc wkroczenie w materię ustawową w drodze aktu normatywnego podustawowego. Rada Gminy Firlej wprowadzając w § 5 ust. 3 zaskarżonej uchwały wymóg uzyskania zgody właściciela działki sąsiedniej na usytuowanie budynku przy granicy działki niewątpliwie godzi w istotę prawa własności. Usytuowanie budynku musi być zgodne nie tylko z przepisami prawa budowlanego, ale również z przepisami kodeksu cywilnego. Ustawowe upoważnienie z art. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obejmowało ustalenie przez radę gminy w planie zasad i standardów kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, a więc m.in. konkretnych wskaźników dla lokalizacji budynków określonej wielkości i parametrach oraz w stosunku do granic działki budowlanej, a nie do swobodnego ograniczania prawa własności - ingerencji w sferę cywilnoprawnych uprawnień właścicieli sąsiadujących ze sobą nieruchomości. Rada Gminy Firlej wprowadzając w uchwale w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymóg uzyskania zgody właściciela działki sąsiedniej na usytuowanie budynku przy granicy działki działała z przekroczeniem ustawowego upoważnienia. W konsekwencji, w ocenie Wojewody, takie ustalenie rozwiązań planistycznych należy uznać za przyjęte z przekroczeniem granic władztwa planistycznego gminy wynikającego z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rada Gminy Firlej przekroczyła więc granice przysługujących jej uprawnień, wprowadzając w uchwale Nr IV/21/07 ustalenia planistyczne, które skutkują ingerencją w prawo własności właścicieli działek położonych w obszarach oznaczonych symbolami MN i MR. Z powyższych względów Wojewoda skargę uznał za zasadną.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Firlej uznała ją za zasadną dzieląc przedstawione argumenty. Według niej jednak nie może dokonać obecnie zmiany części zaskarżonej uchwały bez wszczęcia i przeprowadzenia przepisanej ustawowo procedury zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zatem orzeczenie Sądu uwzględniające skargę doprowadzi do wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonego zapisu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 91 ust. 1 zdanie 1 w zw. z art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm. dalej powoływana jako "u.s.g.") uchwała lub zarządzenie organu gminy istotnie naruszające prawo są nieważne. W orzecznictwie uważa się, że istotne naruszenie prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego to uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Z kolei za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. (por. wyrok WSA w Olsztynie, sygn. akt I SA/OI 384/15; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 października 2015r., I SA/GI 949/15 – opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Trafnie wywodzi Wojewoda, że uchwała Nr IV/21/07 w zaskarżonej części w sposób istotny narusza przepisy prawa. Wskazać należy, że stosownie do 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U z 2003r. Nr 80, poz. 717 ze zmianami) kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Stosownie do art. 6 ust. 1 ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości,

przy czym w myśl ust. 2 tego artykułu, każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do: 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich; 2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Nie ulega wątpliwości, że wspomniane wyżej uprawnienie gminy w praktyce ograniczają prawo własności, skoro w jego ramach organy gminy mogą samodzielnie kształtować przeznaczenie oraz sposób zagospodarowania terenu znajdującego się na obszarze ich działania. Jest jednak równie oczywiste, że wszelkie ograniczenia prawa własności gmina wprowadza zgodnie z odrębnymi przepisami prawa i w odpowiedniej proporcji do celów koniecznych dla zapewnienia racjonalnej gospodarki przestrzennej, stanowiącej element szeroko rozumianego porządku publicznego. Na zasadzie bowiem art. 1 ust. 3 ustawy, ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. Jednym z podstawowych instrumentów, za pomocą których gmina wykonuje przysługujące jej władztwo planistyczne, jest plan miejscowy. Zgodnie z art. 14 ust. 8 tej ustawy plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. Artykuł 87 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że przepisy prawa miejscowego stanowią źródło prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W myśl natomiast 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., II OSK 531/10 – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). W świetle powyższego uzasadnione jest stanowisko organu nadzoru, że § 5 ust. 3 uchwały Nr IV/21/07 w części, w której uzależnia możliwość zbliżenia się do granic działki od uzyskania na etapie pozwolenia na budowę zgody właściciela działki sąsiedniej, wykracza poza delegację wynikającą z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r., Nr 156, poz. 1118 ze zm.). Podstawy dla konieczności uzyskania zgody na zbliżenie do granicy działki nie daje § 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r., Nr 75, poz. 690 ze zm.), który w ogóle nie zawiera takiego zapisu. Jak zauważył Wojewoda, zgoda właściciela działki sąsiedniej była wymagana w świetle § 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. W tym zakresie wspomniany przepis został jednak uznany wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 marca 2001 r., (P 11/2000 opubl. Dz. U. z 2001 r. Nr 17, poz. 207) za niezgodny z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane. Zdaniem Trybunału uzależnienie możliwości zabudowy przy granicy działki od uprzedniego uzyskania zgody sąsiada na zbliżenie do jej granic niewątpliwie ogranicza prawo własności inwestora do korzystania z działki objętej inwestycją. Wszelkie zaś ograniczenia prawa własności, w tym wiążące się z budową przy granicy z nieruchomością stanowiącą własność osoby trzeciej, jak i warunek uzyskania zgody takiej osoby, stanowią materię ustawową. Ustawa Prawo budowlane nie formułuje normy prawnej uzależniającej zabudowę przy granicy nieruchomości sąsiedniej od obowiązku uprzedniego uzyskania zgody na taką budowę właściciela sąsiedniej nieruchomości. Normy takiej nie formułują też inne akty rangi ustawowej. Trybunał zaznaczył jednocześnie, że usunięcie z przepisu § 12 ust. 6 rozporządzenia normy uzależniającej wydanie pozwolenia na budowę przy granicy nieruchomości od wyrażenia na to zgody przez właściciela działki sąsiedniej powoduje, iż w takich sytuacjach będą miały zastosowanie przepisy tzw. prawa sąsiedzkiego. Pomimo, iż przedmiotem sprawy rozpoznawanej przez organ architektoniczno-budowlany jest pozwolenie na budowę a więc rozstrzygnięcie (decyzja administracyjna) należące do typowych zagadnień z dziedziny prawa administracyjnego materialnego, to jednak unormowań prawnych co do możliwości i warunków udzielenia pozwolenia na budowę obiektu budowlanego względem granicy nieruchomości stanowiącej własność innej osoby, niż inwestor, należy poszukiwać zarówno w przepisach prawa administracyjnego jak i w przepisach prawa cywilnego (prawa sąsiedzkiego). W wyroku składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 2001 r. (OSA 4/01) wyrażony został pogląd, że właściwą podstawą prawną do dokonania oceny możliwości wydania

pozwolenia na budowę przy granicy będzie stanowił przepis art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego. To uregulowanie ma oczywiście zastosowanie także w odniesieniu do budowy w zbliżeniu do granicy. W myśl tego przepisu należy zapewnić ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym właściciela sąsiedniej nieruchomości. Organ powinien więc rozważyć ją w szczególności świetle przepisów art. 140 i 144 Kodeksu cywilnego. Przepis art. 140 kc określa treść własności stanowiąc, iż w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. Treść tych przepisów wskazuje wprawdzie na to, iż nie ma zakazu powstawania obiektów budowlanych przy granicy nieruchomości sąsiedniej jak też warunku uzyskania na taką budowę zgody sąsiada, jednakże bynajmniej nie oznacza to, że orzekający w sprawie organ administracji publicznej wydaje rozstrzygnięcie mając na uwadze tylko interes inwestora. Wręcz przeciwnie, rozpoznając sprawę dotyczącą budowy przy granicy z sąsiednią nieruchomością, lub też w zbliżeniu do tej granicy, organ administracji publicznej powinien mieć zwłaszcza na uwadze konstytucyjny obowiązek równego traktowania wobec prawa oraz konstytucyjne zasady: równości wobec prawa i ochrony własności. Zarówno z uzasadnienia powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego jak i wyroku składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, wynika jednoznacznie, iż budowa przy granicy nieruchomości, lub też w zbliżeniu do granicy, może być uznana za legalną wyłącznie wyjątkowo, gdy istnieją po temu szczególnie uzasadnione przyczyny. Wskazuje na to o wymaganie zapewnienia ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, jak i art. 144 kc przewidujący, iż właściciel nieruchomości powinien powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Wydając decyzję organ administracji powinien w szczególności mieć na uwadze zasadę ogólną wyrażoną w art. 7 kpa, wymagającą uwzględnienia słusznego interesu stron postępowania. Pozytywnie można zatem rozstrzygnąć sprawę tej strony, która wykaże w toku postępowania, iż budowa przy granicy z nieruchomością sąsiednią, lub w zbliżeniu do tej granicy, nie narusza zasad współżycia społecznego jak też nie zakłóca korzystania z sąsiedniej nieruchomości ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości, a także w zależności od konkretnej sprawy, wynika z zasady równości wobec prawa określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. W każdym przypadku wymaga to jednak rozważenia konkretnych okoliczności.

Wobec powyższego na podstawie art. 147 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.) należało stwierdzić stwierdził nieważność § 5 ust. 3 zaskarżonej uchwały w następującej części „obowiązuje uzyskanie zgody sąsiada na zbliżenie do granicy działki, na etapie uzyskania pozwolenia na budowę.”.

Na oryginalne właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.