



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 maja 2016 r.

Poz. 2397

WYROK NR II SA/WR 693/15
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 stycznia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Kremis

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak (sprawozdawca)

Protokolant:

Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 21 stycznia 2016 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Góry

z dnia 27 lutego 2015 r. nr V/40/15

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Radosław, działka nr 26/2

- I. stwierdza nieważność § 1 ust. 8 zaskarżonej uchwały we fragmencie „nie dopuszcza się wtórnego podziału terenu na działki”;**
- II. zasądza od Gminy Góra na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) z tytułu zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.), złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej Góry z dnia 27 lutego 2015 r. nr V/40/15 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Radosław, działka nr 26/2, wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 1 ust. 8 we fragmencie: „nie dopuszcza się wtórnego podziału terenu na działki” w związku z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.) oraz zasądzenie należnych kosztów postępowania stosownie do norm przepisanych.

Wojewoda Dolnośląski zaznaczył, że ze względu na upływ trzydziestodniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego wniósł skargę na kwestionowaną uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Uzasadniając skargę organ nadzoru wskazał, że w § 1 ust. 8 uchwały przyjęto między innymi, że dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem PG-3 „nie dopuszcza się wtórnego podziału terenu na działki”. Przywołując art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Wojewoda wywodził, że użycie w przepisie spójnika „i” jednoznacznie przesądza, że dotyczy on instytucji uregulowanej w art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 782 z późn. zm.), zatem szczegółowe zasady i warunki, o których mowa we wskazanych przepisach, muszą odnosić się do takich podziałów nieruchomości, które są funkcjonalnie związane z procedurą scalenia. Organ nadzoru podkreślił, że o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, to nie przyznał tym organom kompetencji do stanowienia zasad podziału nieruchomości. Zarówno postępowanie podziałowe, jak i scaleniowo-podziałowe stanowią przedmiot uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wojewoda podniósł, że ustawodawca wprost wskazał na konieczność uwzględniania warunków wprowadzonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyłącznie w przypadku scalania i podziału nieruchomości. Natomiast w przypadku postępowania podziałowego, w art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawodawca stwierdził, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. W razie braku tego planu stosuje się przepisy art. 94. Organ nadzoru stwierdził, że zgodność z ustaleniami planu, o których mowa w tym przepisie, nie oznacza uprawnienia do zamieszczania w planie warunków podziału, gdyż te ustalenia mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania. Ponadto organem właściwym do dokonania podziału nieruchomości jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Podkreślając, że procedura podziału nieruchomości została przez ustawodawcę wyczerpująco określona w art. 93–99 ustawy o gospodarce nieruchomościami, Wojewoda wywiódł, że brak jest kompetencji dla rady gminy do określania zasad (warunków, ograniczeń), jakim ta procedura podlega.

Wskazując na powyższe organ nadzoru uznał za zasadny wniosek o stwierdzenie nieważności § 1 ust. 8 uchwały we fragmencie: „nie dopuszcza się wtórnego podziału terenu na działki” z uwagi na brak kompetencji Rady Miejskiej Góry do wprowadzania w miejscowym planie zakazu dokonywania wtórnego podziału terenu na działki.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna uznała skargę za uzasadnioną i wniosła o jej uwzględnienie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1647), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż wyżej wskazane, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5

i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – t.jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.).

Po myśli art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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.

Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Z takim właśnie przypadkiem mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

W niniejszej sprawie Wojewoda Dolnośląski złożył skargę na uchwałę Rady Miejskiej Góry z dnia 27 lutego 2015 r. nr V/40/15 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Radosław, działka nr 26/2, wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 1 ust. 8 we fragmencie: „nie dopuszcza się wtórnego podziału terenu na działki”, z uwagi na podjęcie go z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.).

Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy zatem uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która – zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – jest aktem prawa miejscowego, a więc jest ona objęta zakresem art. 3 pkt 5 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Wskazać tutaj należy, 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.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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 orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. 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* (Dz. U. 03.80.717), [w:] T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Zakamycze, 2004).

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.

Oceniając legalność zakwestionowanego przez Wojewodę przepisu zaskarżonej uchwały Sąd miał na uwadze, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami

stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą więc wykraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259).

Wprowadzając analizowaną regulację zaskarżonej uchwały Rada zobligowana była działać w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte na tej podstawie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyroki WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 807/04; z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 688/12).

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym.

W myśl art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 782 z późn. zm.), gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101 ust. 1. Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy (ust. 1). Scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem (ust. 2).

Przywołany art. 102 zamieszczony jest w dziale III „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości” w rozdziale 2 „Scalenie i podział nieruchomości” ustawy o gospodarce nieruchomościami. W ustawie tej również w dziale III jest rozdział 1 „Podziały nieruchomości”.

Mając na względzie powyższe regulacje ustawowe w pełni podzielić należy stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, to nie przyznał tym organom kompetencji do stanowienia zasad podziału nieruchomości. Zarówno postępowanie podziałowe, jak i scaleniowo-podziałowe stanowią przedmiot uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jak trafnie podkreślił organ nadzoru, ustawodawca wprost wskazał na konieczność uwzględniania warunków wprowadzonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyłącznie w przypadku scalania i podziału nieruchomości. Natomiast w przypadku postępowania podziałowego, w art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zawartym w rozdziale 1 dziale III tej ustawy, ustawodawca stwierdził, że podziału nieruchomości moż-

na dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. W razie braku tego planu stosuje się przepisy art. 94. Organ nadzoru prawidłowo przy tym wywiódł, że zgodność z ustaleniami planu, o których mowa w tym przepisie, nie oznacza uprawnienia do zamieszczania w planie warunków podziału, gdyż te ustalenia mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania. Ponadto organem właściwym do dokonania podziału nieruchomości jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Skoro zatem procedura podziału nieruchomości została przez ustawodawcę wyczerpująco określona w rozdziale 1 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami (w art. 93-99), to – jak słusznie stwierdził Wojewoda Dolnośląski – rada gminy nie ma kompetencji do określania zasad (warunków, ograniczeń), jakim ta procedura podlega.

W tym stanie rzeczy zasadny jest wniosek organu nadzoru o stwierdzenie nieważności § 1 ust. 8 zaskarżonej uchwały we fragmencie: „nie dopuszcza się wtórnego podziału terenu na działki”, z uwagi na brak kompetencji Rady Miejskiej Góry do wprowadzania w miejscowym planie zakazu dokonywania wtórnego podziału terenu na działki.

Zauważyć przy tym wypada, że powyższe nie jest w niniejszej sprawie sporne, bowiem strona przeciwna uznała skargę za uzasadnioną.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 147 § 1 i art. 200 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji wyroku.