



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 4 października 2012 r.

Poz. 3321

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 262/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 czerwca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Anna Siedlecka (sprawozdawca)
Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz
Sędzia NSA Julia Szczygielska

Protokolant

Agata Szlachetka

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 21 czerwca 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Stara Kamienica

z dnia 30 czerwca 2011 r. nr X/71/11

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Stara Kamienica dla obrębu Barcinek oraz Rybnica

stwierdza nieważność § 7 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 30 czerwca 2011 r. nr X/71/11 Rady Gminy Stara Kamienica działając na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2002r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stara Kamienica dla obrębu Barcinek oraz Rybnica.

Na opisaną uchwałę Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. Powołując się w petitum skargi na przepis art. 93 ust. 1 wskazanej wcześniej ustawy o samorządzie gminnym Wojewoda zwrócił się o stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu w zakresie § 7 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 1, ust. 2 pkt 8 i ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 93 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Uzasadniając przedstawione żądanie skargi organ nadzoru wskazał, że w § 7 uchwały Rada postanowiła, iż określa się następujące zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem: 1) dopuszcza się podziały nieruchomości; 2) minimalne powierzchnie działki, z uwzględnieniem pkt 3: a) dla terenu 1.MN – 800m², b) dla terenu 1.U–4500m², c) dla terenów 1.RM, 2.RM, 3.RM – 5000 m²; 3) powierzchnię oraz geometrię działek wydzielanych pod lokalizację urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacji należy ustalać w dostosowaniu do parametrów technicznych tych urządzeń oraz potrzeb ich obsługi; 4) w granicach obszaru objętego ustaleniami planu miejscowego nie wskazuje się terenów wymagających przeprowadzenia scalenia i podziału nieruchomości, z uwagi na brak potrzeb w tym zakresie. W ocenie organu nadzoru przedstawiona regulacja § 7 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 stanowi zasady podziału geodezyjnego nieruchomości objętych ustaleniami planu, a nie jak wskazała Rada w tytule tego paragrafu, zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Organ nadzoru wskazał, że tereny oznaczone symbolami 1.MN, 1.U, 2.RM i 2.ZL stanowią jedną działkę o numerze ewidencyjnym 119/5. W ocenie organu nadzoru skoro tereny oznaczone symbolem 1.MN i 1.U zostały usytuowane na jednej działce, brak było podstaw do określania zasad i warunków scalania i podziału dla tych terenów. Organ nadzoru w dalszej argumentacji wyjaśnił, że o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o tyle nie przyznał tym organom kompetencji do stanowienia zasad podziału nieruchomości, czy też zawierania w treści planu innych regulacji w zakresie podziału nieruchomości. Autor skargi podkreślił, że zarówno postępowanie podziałowe jak i scaleniowo – podziałowe stanowią przedmiot uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami. W dziale III rozdziale 1 tej ustawy mowa jest o podziałach nieruchomości, a w rozdziale 2 o scalaniu i podziale nieruchomości. Zwrócono także uwagę na znaczne różnice występujące pomiędzy tymi postępowaniami. Ustawodawca wprost wskazuje na konieczność uwzględnienia warunków wprowadzonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyłącznie w przypadku scalania i podziału nieruchomości. W art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stwierdza się, że gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101 ust. 1 tej ustawy. Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, co wiąże się ściśle ze wskazanymi wyżej przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, upoważniającymi organy gminy do zamieszczania tego typu regulacji w planie miejscowym. W przypadku postępowania podziałowego w art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca stwierdza natomiast, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. W razie braku tego planu stosuje się przepisy art. 94. Zgodność z ustaleniami planu, o których mowa w tym przepisie nie oznacza uprawnienia do zamieszczania w planie warunków podziału – te ustalenia mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania, o czym rozstrzyga sam ustawodawca, stwierdzając w art. 93 ust. 2, że zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu.

Zdaniem organu nadzoru organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałby podlegać ewentualny podział nieruchomości. Dlatego też Rada nie była władna do stanowienia w zakresie dopuszczalności podziałów geodezyjnych nieruchomości objętych ustaleniami planu (§ 7 pkt 1), a także nie posiadała kompetencji do stanowienia w zakresie określenia sposobu ustalania powierzchni oraz geometrii działek wydzielanych pod lokalizację urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacji (§ 7 pkt 3).

Ponadto odnosząc się do określonych w § 7 pkt 2 minimalnych powierzchni działek organ nadzoru wskazał, że ustawodawca, na mocy art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym, upoważnia organ stanowiący do określenia w planie miejscowym, w zależności od potrzeb, minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych. Podkreślono przy tym, że przepisy powszechnie obowiązujące na możliwość określenia w planie miejscowym minimalnych powierzchni działek wskazują tylko w przypadku określania przez radę gminy zasad i warunków scalania i podziału, gdzie minimalna powierzchnia działki, zgodnie ze wskazanym § 4 pkt 8 rozporządzenia, stanowi jeden z obligatoryjnych elementów tych zasad. Określenia minimalnej powierzchni działki ustalanego w ramach zasad i warunków scalania i podziału nie można natomiast utożsamiać z określeniem minimalnej powierzchni działki budowlanej, o którym mowa w art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tymczasem Rada w § 7 ust. 2 stanowiła o minimalnej powierzchni działki, a nie działki budowlanej.

Organ nadzoru zauważył, że pod pojęciem działki budowlanej, o której mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w treści art. 2 pkt 12 tej ustawy, należy rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę 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. Działka z kolei traktowana jest jako działka gruntu w rozumieniu regulacji art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami i pod pojęciem tym należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej. Tym samym nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną. Będzie nią tylko taka działka, która spełnia wymogi ustawy. Reasumując, zdaniem organu nadzoru treść § 7 pkt 2 uchwały stanowi określenie zasad podziału nieruchomości - określenie minimalnej powierzchni, jaką będą mogły mieć działki po dokonaniu podziału geodezyjnego. Jednocześnie organ nadzoru wyjaśnił, że nie kwestionuje samej możliwości określenia przez Radę w treści planu minimalnej powierzchni działki, ale z zastrzeżeniem, że powierzchnia ta dotyczy działki budowlanej. Tylko wyraźny zapis wskazujący, że określa się powierzchnię działki budowlanej pozwala na spełnienie wymogu z art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W odpowiedzi na skargę Przewodniczący Rady Gminy Stara Kamienica uznał wniosek o stwierdzenie nieważności § 7 pkt 1, pkt 2, pkt 3 uchwały za zasadny, jednocześnie wskazując na brak zasadności zarzutu istotnego naruszenia art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Autor odpowiedzi na skargę wyjaśnił, że zmiana tej ustawy uchwalona 25 czerwca 2010 r. weszła w życie 21 października 2010 r. Tymczasem uchwała o przystąpieniu do sporządzenia zmiany mpzp Gminy Stara Kamienica- dla obrębu Barcinek oraz Rybnica została podjęta uchwałą nr XLIV/254/09 w dniu 30 listopada 2009 r., wobec czego zastosowano obowiązujące wtedy przepisy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Wskazać przede wszystkim należy, że w przepisie art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) ustawodawca zastrzegł, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej), formułując w ten sposób generalne kryterium wiążące sądy administracyjne w pełnym zakresie ich kognicji. 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; akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270).

Przedmiotem oceny w rozpoznawanej sprawie, była uchwała należąca do tej kategorii aktów.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych podzielił zarzuty i argumentację skargi w jej rozszerzonym zakresie, co obligowało Sąd do wyeliminowania z obrotu prawnego przedmiotowej uchwały w kwestionowanej przez organ nadzoru części.

Zaskarżony akt podjęty został w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, regulowanym powoływaną wcześniej ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jej przepisem art. 3 ust. 1 kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych należy do zadań własnych gminy. W przyznanej tym przepisem kompetencji do uchwalania miejscowych

planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego, a także gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 wskazanej poprzednio ustawy o samorządzie gminnym.

Należy też podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego 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. Istotne jest też, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Granicą tej samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem działanie – co do swej istoty – inne, niż określa to obowiązujący przepis. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Stosownie bowiem do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa.

Ranga powinności praworządnego działania organów gminy w sferze planistycznej podkreślona została w przepisie art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiącym że 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 w części.

Kwestionując w określonym w skardze zakresie uchwałę Rady Gminy Stara Kamienica z dnia 30 czerwca 2011 r. nr X/71/11 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stara Kamienica dla obrębów Barcinek oraz Rybnica Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 7 pkt 1, pkt 2 i pkt 3, wskazując na istotne naruszenie art. 15 ust. 1, ust. 2 pkt 8 i ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 93 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Sąd w składzie orzekającym w sprawie podziela stanowisko Wojewody Dolnośląskiego akceptującego odstąpienie przez Radę Gminy Stara Kamienica od obowiązku określenia w przedmiotowej uchwale szczegółowych warunków i zasad scalania i podziału nieruchomości i uznającego, że stan faktyczny obszaru objętego ustaleniami planu (jedna działka) pozwala na nieumieszczenie ich w planie.

Zdaniem Sądu prawidłowo też organ nadzoru zwraca uwagę na konieczność odróżnienia instytucji scalania i podziału nieruchomości od instytucji podziału nieruchomości pomimo, że niewątpliwie celem ich obu jest doprowadzenie do powstania takich nieruchomości, które będą mogły być samodzielnie i racjonalnie zagospodarowane zgodnie z przeznaczeniem wynikającym z planu miejscowego.

Istotą scalania i podziału jest stworzenie korzystniejszych warunków zagospodarowania i wykorzystania terenów. Wskazana instytucja prawna ma doprowadzić zarówno do możliwości realizacji zapisów planu jak i do powstania najbardziej optymalnej struktury obszarowej, która pozwoli na wykorzystanie terenów według ich przeznaczenia określonego w planie. Scalanie i podział nieruchomości przeprowadzany jest dla osiągnięcia celu jakim jest stworzenie takiego stanu przestrzenno-powierzchniowego nieruchomości, który umożliwi najbardziej racjonalne ich zagospodarowanie według przeznaczenia określonego w planie miejscowym (J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz. C.H. Beck 2009). Procedura scalania i podziału gruntów polega najpierw na zniesieniu granic dotychczasowych nieruchomości (scaleniu), w wyniku czego dochodzi do połączenia nieruchomości w jeden obszar, a następnie na opracowaniu geodezyjnego projektu podziału tego obszaru na nowe działki gruntowe, które mogą być wykorzystane i zagospodarowane stosownie do postanowień planu. Czynności te dotyczą tego samego terenu który był objęty scaleniem. Scalanie i podział prowadzi do zmian w sferze własnościowej przede wszystkim w zakresie terytorialnych granic wykonywania tego prawa. Podział nieruchomości nie jest natomiast poprzedzony wcześniejszym scaleniem. Podział geodezyjny nieruchomości odbywa się w granicach nieruchomości (w rozumieniu art. 46 k.c. lub art. 4 pkt 1 u.g.n.) i zmierza do wydzielenia w obrębie tej nieruchomości działek gruntu albo do zmiany linii granicznych i powierzchni działek tworzących nieruchomość. Podział geodezyjny (sam w sobie, bez podziału prawnego) nie powoduje zmian w sferze własnościowej.

Odniesienie powyższych uwag do zaskarżonej uchwały – zwłaszcza do treści zakwestionowanych w skardze przepisów – wskazuje, że określone w nich zapisy – jak zasadnie zarzuca skarżący organ – dotyczą podziału geodezyjnego, o którym mowa w rozdziale 1 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Taka intencja Rady Gminy Stara Kamienica wynika zresztą wprost z treści § 7 pkt 1, w którym Rada – określając cel przyjmowanej w ustaleniach planu miejscowego regulacji – postanowiła, że jest nim m.in. dopuszcza się podziały nieruchomości. W ocenie Sądu należy bezwzględnie uznać racje Wojewody Dolnośląskiego, zarzucającego w skardze, że żaden przepis prawa, w tym ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie uprawnia organu uchwałodawczego gminy do zamieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego postanowień należących do materii podziałów nieruchomości. Czynności w tym zakresie stanowią domenę organu wykonawczego, a kompetencja związana z postępowaniem regulowanym treścią art. 93 i art. 94 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie może być ograniczona wytycznymi wprowadzonymi przez radę gminy do treści ustaleń planistycznych. Powyższe również oznacza, że Rada nie posiadała kompetencji do stanowienia w zakresie określenia sposobu ustalania powierzchni oraz geometrii działek wydzielanych pod lokalizację urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacji (§ 7 pkt 3).

Sąd podziela też ocenę organu nadzoru, co do naruszenia przez Radę Gminy Stara Kamienica zasad sporządzania planu poprzez zapis § 7 pkt 2 lit. „a-c” zaskarżonej uchwały, w którym określona została minimalna powierzchnia działek.

Odnosząc się w tym miejscu do przedstawionej w odpowiedzi na skargę argumentacji przede wszystkim należy zauważyć, że z analizy art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. wynika jednoznacznie, że plan miejscowy określa - konkretyzuje – wyłącznie materialnoprawne zasady ustalania przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy w zakresie wskazanym w tych przepisach. Niedopuszczalnym jest więc umieszczanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego norm wykraczających poza katalog zagadnień, które należało w planie miejscowym ustalić obligatoryjnie (art. 15 ust. 2) lub w zależności od potrzeb (art. 15 ust. 3). Skoro zatem przed dodaniem do ustępu 3 art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pkt 10 przewidującego możliwość określania w planie w zależności od potrzeb minimalnej powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych ustawodawca nie przewidywał określenia w planie tego parametru tym samym jego umieszczenie w kontrolowanym w niniejszym postępowaniu planie stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Niezależnie od tego brak jest w obowiązujących przepisach prawa upoważnienia do określania przez organ stanowiący gminy minimalnej powierzchni działki gruntu, a tak należy odczytywać ustalenie zawarte w § 7 pkt 2 zaskarżonej uchwały.

Mając na względzie przedstawione powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny stosownie do przepisu art. 147 § 1 powoływanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.