



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 lipca 2013 r.

Poz. 4557

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 23/13
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 9 maja 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA
Sędziowie Sędzia WSA
Sędzia WSA

– Andrzej Wawrzyniak (spr.)
– Ireneusz Dukiel
– Anna Siedlecka

Protokolant asystent sędziego

– Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 maja 2013 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Twardogórze
z dnia 6 września 2012 r. nr XX.141.2012
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu działki nr 351/2 AM-1,
położonej w obrębie Drogoszowice

- I. stwierdza nieważność § 10 ust. 4 pkt 2 oraz § 10 ust. 7 pkt 1, 2, 3, we fragmencie „budowlanej” zaskarżonej uchwały;
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w pkt I nie podlega wykonaniu;
- III. zasądza od Gminy Twardogóra na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, powołując się na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Twardogórze z dnia 6 września 2012 r. nr XX.141.2012 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu działki nr 351/2, AM-1, położonej w obrębie Drogoszowice, wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 10 ust. 4 pkt 2 oraz § 10 ust. 7 pkt 1, 2 i 3, we fragmencie „budowlanej”, a nadto o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Kwestionowanemu unormowaniu zarzucił istotne naruszenie art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 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. 15 ust. 2 pkt 8 w związku z art. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 z późn. zm.), a także art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.).

Motywuując zasadność złożonej skargi organ nadzoru wskazał, że z uwagi na upływ 30 dniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Rozwijając zarzuty skargi Wojewoda – przywołując art. 28 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 oraz art. 9 ust. 1 i 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – podał, że w toku postępowania nadzorczego stwierdził rozbieżność między studium a planem. Zaznaczył, że w § 10 ust. 4 pkt 2 zaskarżonej uchwały postanowiono, iż w zakresie zagospodarowania terenu i kształtowania ładu przestrzennego obowiązuje powierzchnia biologicznie czynna nie mniejsza niż 80% powierzchni działki, natomiast w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Twardogóra, uchwalonym przez Radę Miejską w Twardogórze w dniu 18 czerwca 1998 r. uchwałą LII/373/98 i zmienionym uchwałą z dnia 26 października 2007 r. nr XII/66/07 postanowiono, że dla strefy ekstensywnej zabudowy mieszkaniowej i rekreacyjnej, plany miejscowe winny ustalić m.in. parametry zabudowy mieszkaniowej i rekreacyjnej, przy czym należy uwzględnić wskaźnik: „minimalna powierzchnia biologicznie czynna 90% działki budowlanej”. Powyższe, w ocenie organu nadzoru, uzasadnia orzeczenie nieważności § 10 ust. 4 pkt 2 uchwały jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 1 i art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wojewoda Dolnośląski podniósł następnie, że w § 10 ust. 7 zaskarżonej uchwały, realizując wymóg art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określono zasady scalania i podziału nieruchomości dla terenów wyznaczonych niniejszym planem. Ustalając parametry działek uzyskiwanych w wyniku procedury scalania i podziału Rada posłużyła się pojęciem działki budowlanej. Wywodząc, że nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót – działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu, organ nadzoru – przywołując § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – stwierdził, że ustalając zasady 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. W związku z tym § 10 ust. 7 we fragmencie „budowlanej” narusza prawo w sposób istotny.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Twardogórze uznała skargę za zasadną.

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 (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), 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 Prawa 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. W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 647), zgodnie z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zważyć nadto należy, że zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 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 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.

Wskazać nadto należy, 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 i nie mogą wykroczać poza jakiegokolwiek 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. Trafna więc 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).

Rozpoznając niniejszą sprawę Sąd podzielił stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że unormowania zawarte w zaskarżonej uchwale w § 10 ust. 4 pkt 2 oraz § 10 ust. 7 pkt 1, 2 i 3, we fragmencie „budowlanej”, podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 8 w związku z art. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 z późn. zm.), a także art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.). Przepis art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

W myśl ust. 2 pkt 8 tego artykułu, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Stosownie do art. 20 ust. 1 tej ustawy, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Po myśli art. 2 pkt 12 cytowanej ustawy, ilekroć w ustawie jest mowa o „działce budowlanej” – należy przez to 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.

Wedle § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 z późn. zm.), wśród wymogów dotyczących stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego zawarte są 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.

Zgodnie z art. 4 pkt 3 i 3a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.), ilekroć w ustawie jest mowa o działce gruntu – należy przez to rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (pkt 3), a gdy jest mowa o działce budowlanej – należy przez to rozumieć zabudowaną działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej umożliwiają prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków i urządzeń położonych na tej działce (pkt 3a). W kwestionowanym przez Wojewodę Dolnośląskiego § 10 ust. 4 pkt 2 zaskarżonej uchwały zawarto unormowanie, w myśl którego na terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem 1.ME, o przeznaczeniu podstawowym: zabudowa mieszkaniowa ekstensywna, w zakresie zagospodarowania terenu i kształtowania ładu przestrzennego obowiązuje: powierzchnia biologicznie czynna nie mniejsza niż 80% powierzchni działki.

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Twardogóra, uchwalonym przez Radę Miejską w Twardogórze w dniu 18 czerwca 1998 r. uchwałą LII/373/98 i zmienionym uchwałą z dnia 26 października 2007 r. nr XII/66/07 postanowiono, że dla strefy ekstensywnej zabudowy mieszkaniowej i rekreacyjnej (symbol ME), plany miejscowe winny ustalić m.in. parametry zabudowy mieszkaniowej i rekreacyjnej, przy czym należy uwzględnić wskaźnik: „minimalna powierzchnia biologicznie czynna 90% działki budowlanej”.

Jak trafnie zauważył organ nadzoru, skoro w § 10 ust. 4 pkt 2 zaskarżonej uchwały określono, iż na terenie o symbolu ME obowiązuje: powierzchnia biologicznie czynna nie mniejsza niż 80% powierzchni działki, a w studium podano, że na terenie o takim przeznaczeniu minimalna powierzchnia biologicznie czynna wynosić ma 90% działki budowlanej, to pomiędzy przedmiotowym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego a studium zachodzi sprzeczność, co stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 1, art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W § 10 ust. 7 pkt 1, 2 i 3 zaskarżonej uchwały, również zakwestionowanym przez Wojewodę Dolnośląskiego, podano, iż na terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem 1.ME, o przeznaczeniu podstawowym: zabudowa mieszkaniowa ekstensywna, w zakresie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości obowiązuje:

- 1) minimalna powierzchnia działki budowlanej 2500 m²,
- 2) minimalna szerokość frontu działki budowlanej 30 m;
- 3) kąt położenia granic bocznych działki budowlanej w stosunku do pasa drogowego nie mniejszy niż 75° i nie większy niż 115°.

Zgodzić się należy z organem nadzoru, że nie każda działka gruntu stanowi działkę budowlaną oraz że działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu, a zatem ustalając zasady 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. W związku z tym § 10 ust. 7 we fragmencie „budowlanej” narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 8 w związku z art. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zauważyć wypada, że Gmina Twardogóra również podzieliła stanowisko zajęte przez organ nadzoru i uznała skargę za zasadną, godząc się z przedstawioną wyżej argumentacją.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 147 § 1, art. 152 i art. 200 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji wyroku.