

II SA/OI 716/17 - Wyrok WSA w Olsztynie

Data orzeczenia	2017-11-07	orzeczenie prawomocne
Data wpływu	2017-09-12	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie	
Sędziowie	Adam Matuszak Alicja Jaszczak-Sikora /przewodniczący/ Bogusław Jażdżyk /sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6150 Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	
Hasła tematyczne	Zagospodarowanie przestrzenne	
Skarżony organ	Rada Miasta	
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność uchwały w części, w pozostałej części skargę oddalono	
Powołane przepisy	Dz.U. 1994 nr 89 poz 415 art. 10 ust. 1 pkt 7 <i>Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.</i> Dz.U. 1997 nr 115 poz 741 art. 10 ust. 1 <i>Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.</i>	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Alicja Jaszczak-Sikora Sędziowie Sędzia WSA Bogusław Jażdżyk (spr.) Sędzia WSA Adam Matuszak Protokolant sekretarz sądowy Maciej Lipiński po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 listopada 2017 r. sprawy ze skargi J. W. na uchwałę Rady Miejskiej z dnia "[...]" r., nr "[...]" w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego I. stwierdza nieważność "[...]" z dnia "[...]"r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy w obrębie miejscowości; II. zasądza od Gminy na rzecz skarżącego kwotę 300 zł (słownie: trzysta złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Jezioranach w dniu 31 stycznia 1998 r. podjęła uchwałę Nr XLII/282/98 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

J. W. pismem z dnia 24 sierpnia 2017 r., po uprzednim wezwaniu organu do usunięcia naruszenia prawa (pismem z dnia 2 lipca 2017 r.), wywiódł skargę na ww. uchwałę w zakresie przepisu § 4 ust. 1 pkt 7, który stanowi, że: "Na terenie objętym opracowaniem obowiązują następujące zasady zabudowy i uzbrojenia. 1. Warunki architektoniczne. 7/ Nie dopuszcza się wtórnego podziału projektowanych działek."

Skarżący zwrócił się o stwierdzenie niezgodności z prawem części rzeczony uchwały dotyczącej ww. przepisu § 4 ust. 1 pkt 7.

W ocenie skarżącego zaskarżony przepis uchwały jest sprzeczny z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015r., poz. 199 ze zm.) w związku z § 4 pkt. 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164 , poz.

1587), ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2014r. poz. 518 ze zm.) oraz art. 211 kc. Generalnie z przywołanych przepisów wynika, że podział nieruchomości

należy do kompetencji wójta lub sądu, rozstrzygających na podstawie przesłanek ustawowych w zgodności z planem miejscowym jedynie w zakresie przeznaczenia terenu, a rada gminy może je ograniczyć, co do szczegółowych warunków podziału nieruchomości tylko na obszarach przeznaczonych w planie miejscowym do uprzedniego scalenia i wtórnego podziału nieruchomości.

Skarżący wskazał również, że jest współwłaścicielem nieruchomości, oznaczonej jako działka nr "[...]" o pow. 1.1 ha w obrębie A, gmina A, objętej postanowieniami planu miejscowego ustanowionego ww. uchwałą rady miejskiej. Treść zaś przepisu § 4 ust. 1 pkt. 7 przywołanej uchwały Rady Miejskiej, narusza jego interes prawny i uprawnienie do podziału lub zniesienia współwłasności nieruchomości, wynikające z przepisów ustawowych.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, zwracając uwagę na fakt, że zakwestionowany zapis Uchwały Nr XLII/282/98 Rady Miejskiej w Jezioranach został uchwalony jeszcze przed wejściem w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W związku z czym przepis zaskarżonej uchwały nie może naruszać uregulowań tej ustawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2017 r., poz. 1369 ze zm.), dalej p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, stosownie zaś do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 1066) kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W ramach tej kognicji Sąd zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. powołany został do orzekania w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia jej nieważności. Przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym

(Dz. U. z 2016r., poz. 446 ze zm.), dalej: u.s.g., stosownie do którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie sprzeczności z prawem w rozumieniu art. 91 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego. W judykaturze do istotnych naruszeń prawa zalicza się naruszenie przepisów dotyczących kompetencji do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – poprzez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. (por. wyrok NSA z 11 lutego 1998r. sygn. II SA/Wr 1459/97, OSS 1998, nr 3, poz. 79, wyrok NSA z 8 lutego 1996r. sygn. SA/Gd 327/95).

Stosownie zaś do przepisu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ

gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Z naruszeniem interesu prawnego mamy do czynienia wówczas, gdy zaskarżonym aktem zostanie, w sferze prawnej, odebrane lub ograniczone jakieś prawo skarżącego wynikające z przepisów prawa, bądź też zostanie nałożony na niego nowy obowiązek lub zmieniony dotychczas ciążyący na nim obowiązek. Przy czym związek pomiędzy własną, indywidualną sytuacją prawną strony skarżącej, a zaskarżoną uchwałą musi istnieć już obecnie, a nie w przyszłości oraz powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia konkretnych uprawnień albo nałożenia obowiązków. Nie jest zatem wystarczające wykazanie samej potencjalnej możliwości naruszenia interesu prawnego w przyszłości (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z 11 maja 2017r., IV SA/Wr 424/16, dostępny w CBOIS).

Skarżący niewątpliwie legitymuje się interesem prawnym, który uprawniał go do wywiedzenia niniejszej skargi. Skarżący bowiem jest współwłaścicielem nieruchomości, oznaczonej jako działka nr "[...]" o pow.1.1 ha w obrębie Piszewo, gmina Jeziorany, objętej postanowieniami planu miejscowego (w tym przepisem § 4 ust. 1 pkt. 7 uchwały), ustanowionego ww. uchwałą rady miejskiej. Przepis § 4 ust. 1 pkt. 7 przywołanej uchwały Rady Miejskiej dotyczy uprawnienia skarżącego odnośnie do podziału wskazanej wyżej nieruchomości.

Ponadto zwrócić należy uwagę, że zaskarżona uchwała w sprawie zmiany planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jeziorany w obrębie miejscowości Piszewo została uchwalona jeszcze pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994r., Nr 89, poz. 415). Sam plan miejscowy jednak zachował ważność na mocy przepisów przejściowych nowej ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1073). Zgodnie bowiem z art. 87 ust. 1 ww. ustawy studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz plany miejscowe uchwalone po dniu 1 stycznia 1995 r. zachowują moc. Nie mniej jednak zgodność zaskarżonej uchwały z obowiązującym prawem należało badać w odniesieniu do ustawy z dnia 7 lipca 1994 Or. o zagospodarowaniu przestrzennym.

Stosownie zaś do przepisu art. 10 ust. 1 pkt 7 tej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się zasady i warunki podziału terenów na działki budowlane. Stosownie natomiast do przepisu art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 1997r., Nr 115, poz. 741), w brzmieniu obowiązującym w momencie uchwalania zaskarżonego planu miejscowego, podział nieruchomości może nastąpić, jeżeli jest zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Opracowując zatem projekt planu, rada gminy była uprawniona do określenia liczby i wielkości działek budowlanych, ich przeznaczenia, warunków ich tworzenia, (np. łączenie istniejących działek) oraz do rozstrzygnięcia innych kwestii związanych z podziałem terenu objętego planem. Jednakże ani powołane przepisy, ani inne postanowienia ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, nie upoważniają rady gminy do zamieszczania w projekcie planu ustaleń prowadzących do wyłączenia możliwości podziału działek budowlanych. Zawarcie zatem w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego "zakazu wtórnych podziałów działek" wykracza poza kompetencje rady gminy określone w art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o

zagospodarowaniu przestrzennym (vide: wyrok NSA w Warszawie z 14 października 1999r., IV SA 1311/98, Lex nr 43954).

Władztwo planistyczne gminy obejmuje określenie reguł zabudowy terenu, nie wyłączając stopnia zainwestowania terenu i intensywności zabudowy, co wynika z art. 10 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, więc rada gminy/rada miejska była kompetentna do określenia w projekcie planu miejscowego minimalnej wielkości działek pod zabudowę mieszkaniową (patrz: wyrok z 1 czerwca 2001 r., IV SA 2086/99, LEX nr 54723, NSA). Taki pogląd wyrażony też został w wyroku NSA z dnia 22 czerwca 2001r., IV SA 282/01, LEX nr 75551, w którym stwierdzono, że gmina może w planie miejscowym ustalić warunki i zasady podziału terenów na działki budowlane, co oznacza możliwość określenia reguł zabudowy, nie wyłączając zainwestowania terenu i intensywności zabudowy.

Jeżeli zaś projektowany podział nieruchomości jest zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu), nikt poza właścicielem nieruchomości nie może decydować o sposobie przebiegu granic działek na jego nieruchomości. Uprawnienia właściciela w tym zakresie mogą być ograniczone tylko w przypadkach, kiedy z mocy wyraźnego przepisu podział nieruchomości może być dokonany z urzędu lub na wniosek osoby, która nie jest właścicielem nieruchomości (vide: analogiczne również do poprzedniego stanu prawnego stanowisko zawarte w wyroku WSA w Warszawie z dnia 13 maja 2008r., I SA/Wa 2039/07, LEX nr 477609; por. też wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 lutego 2008 r., I SA/Wa 1775/07, LEX nr 456731).

Reasumując, plan miejscowy nie może zawierać ustaleń sprzecznych z przepisami. W przypadku zaś zaskarżonego planu miejscowego w części dotyczącej

§ 4 ust. 1 pkt. 7 uchwały, niewątpliwie nie było podstawy prawnej do zamieszczenia w projekcie planu ustaleń prowadzących do wyłączenia możliwości podziału działek budowlanych. Zawarcie zaś w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego "zakazu wtórnych podziałów działek" wykraczało poza kompetencje Rady Miejskiej w Jezioranach określone w art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Organ był władny jedynie ustalić warunki i zasady podziału terenów na działki budowlane, co oznacza możliwość określenia reguł zabudowy, nie wyłączając zainwestowania terenu i intensywności zabudowy.

Nadmienić należy, że w aktualnym stanie prawnym ograniczenia co do podziału nieruchomości uregulowane zostały w przepisie art. 93 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016r., poz. 2147 j.t.). Obecnie dopuszczalny jest tylko taki podział nieruchomości, który gwarantuje, że działki gruntu powstałe w jego wyniku będą mogły być zagospodarowane zgodnie z celem przewidzianym dla tych gruntów w planie zagospodarowania przestrzennego (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 stycznia 2010 r., II SA/Sz 1297/09, LEX nr 554182). Słusznie wskazał skarżący, że sam podział nieruchomości należy do kompetencji wójta lub sądu, rozstrzygających na podstawie przesłanek ustawowych w zgodności z planem miejscowym jedynie w zakresie przeznaczenia terenu, a rada gminy może je ograniczyć, co do szczegółowych warunków podziału nieruchomości tylko na obszarach przeznaczonych w planie miejscowym do uprzedniego scalenia i wtórnego podziału nieruchomości.

- Dlatego też na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzeczono jak w pkt I sentencji wyroku. O kosztach orzeczono w pkt II na podstawie art. 200 wskazanej ustawy.