

II SA/Kr 775/19, Termin na złożenie wniosku o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym. - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie

LEX nr 2742330

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie

z dnia 9 października 2019 r.

II SA/Kr 775/19

Termin na złożenie wniosku o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

TEZA aktualna

P.p.s.a. nie określiła terminu, do jakiego wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym można złożyć. Uzasadnione wydaje się przyjęcie takiego samego terminu jak w odniesieniu do wniosku o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego, tj. do dnia wyznaczenia rozprawy.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Andrzej Irla.

Sędziowie: NSA Anna Szkodzińska, WSA Krystyna Daniel (spr.).

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 9 października 2019 r. sprawy ze skargi Wojewody Małopolskiego na uchwałę Rady Miejskiej w Dobczycach z dnia 7 września 2016 r., Nr XXVI/165/16 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Brzączowice

I. stwierdza nieważność § 37 ust. 4 pkt 5 zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Dobczyce na rzecz skarżącego Wojewody Małopolskiego kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania

Uzasadnienie faktyczne

Wojewoda Małopolski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie skargę na uchwałę Nr XXVI/165/16 Rady Miejskiej w Dobczycach z 7 września 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Brzączowice, żądając stwierdzenia jej nieważności w części tj. w zakresie § 37 ust. 4 pkt 5 uchwały oraz zasądzenia kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skarżący wskazał na niezgodność powyższych zapisów z art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Powołując się na: § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, załącznik nr 6 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków skarżący wskazał, że przeznaczenie terenu w planie miejscowym pod zabudowę zagrodową jest przeznaczeniem na cele rolne a ponadto, nawet po wykonaniu ustaleń planu i zabudowaniu terenu, grunty nadal utrzymują status gruntów rolnych, tyle że zabudowanych. Z przepisu art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że tereny przeznaczone w planie miejscowym na cele rolne można podzielić na działki o powierzchni nie mniejszej niż 0,3 ha, a na działki mniejsze wyłącznie w dwóch przypadkach określonych w tym przepisie. Jeżeli nie zachodzi żaden z tych przypadków podział jest w ogóle niedopuszczalny. Na poparcie takiego stanowiska skarżący wskazał na rozstrzygnięcia sądów administracyjnych w tym na wyrok tut. Sądu z 30 października 2018 r. sygn. akt II SA/Kr 962/18. Ponieważ kwestionowany zapis nie zawiera zastrzeżenia, że odnosi się tylko do wymienionych wyżej wyjątków jest on niezgodny z art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Dobczyce wniósł o uwzględnienie żądania skargi dotyczącego stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części w zakresie § 37 ust. 4 pkt 5 uchwały oraz nieobciążanie Gminy Dobczyce kosztami postępowania.

W uzasadnieniu organ podniósł, że w § 37 ust. 4 pkt 5 zaskarżonej uchwały jako zasadę zagospodarowania terenu w Terenach zabudowy zagrodowej (oznaczonych na Rysunku planu symbolem 1-2 RM) ustalono minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych -1200 m. Pismem z 20 września 2017 r. znak: WN-II.4100.437.2017 Wydział Prawa i Nadzoru Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie poinformował Burmistrza Gminy i Miasta Dobczyce o wątpliwościach jakie powziął co do zgodności powołanych wyżej zapisów z prawem tj. z art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami i zwrócił się o przedstawienie stanowiska w tej sprawie. Udzielając wyjaśnień pismem z

3 października 2017 r. Burmistrz Gminy i Miasta Dobczyce wskazał, że celem wprowadzenia w uchwale kwestionowanych zapisów było określenie minimalnej powierzchni nowo wydzielonej działki budowlanej, a nie minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki. Ustalona w planie powierzchnia dotyczy działki budowlanej, a nie działki gruntu w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zatem wskazany wyżej zapis planu miejscowego nie jest zapisem umożliwiającym wydzielenie w terenach przeznaczonych na cele rolne działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha. Organ stanowiący jedynie wskazał, aby w ramach wydzielonych działek minimalna wielkość nowo wydzielanej działki budowlanej (terenu przeznaczonego pod zabudowę zagrodową RM) wynosiła 1200 m², co miało na celu ograniczenie intensywności zabudowy. Tym samym kwestionowane zapisy planu nie naruszają art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Następnie organ wskazał, że po dokonaniu analizy argumentów zawartych w skardze, mając na uwadze najnowsze orzeczenia sądów administracyjnych przychylił się do stanowiska, że kwestionowany zapis uchwały stanowi uchybienie względem powołanego wyżej art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Uzasadniając wniosek o odstąpienie od zasądzenia na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania organ argumentował, że żądanie zwrotu kosztów postępowania, w tym wynagrodzenia pełnomocnika skarżącego nie jest zasadne, bowiem w realiach niniejszej sprawy nie mogą być one uznane za niezbędne do celowego dochodzenia praw przez skarżącego. Gmina Dobczyce uchwaliła miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego dla każdego sołectwa odrębnie. W konsekwencji organ nadzoru zaskarżył siedem uchwał. W jednej z nich zostały zakwestionowane dwa przepisy a w sześciu tylko jeden przepis przy czym przepisy te we wszystkich uchwałach miały takie same brzmienie. Ponadto skarżący zakwestionował postanowienia uchwały dopiero po dwóch latach od przyjęcia wyjaśnień organu, w oparciu o ukształtowaną w ostatnim czasie linię orzecznictwa sądów administracyjnych, a skarga została w całości uznana przez organ. Tak więc, sprawy nie można uznać za zawiłą i wymagającą podejmowania czynności przyczyniających się do wyjaśnienia okoliczności faktycznych oraz wyjaśnienia i rozstrzygnięcia istotnych zagadnień prawnych budzących wątpliwości w orzecznictwie i doktrynie. Organ dodał, że skargę sporządził radca prawny zatrudniony w Wydziale Prawnym i Nadzoru Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2107 z późn. zm.) oraz art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed

sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302) - dalej "p.p.s.a." sądy administracyjne sprawdzają wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta polega na ocenie zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania administracyjnego, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm prawa materialnego.

Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5, stwierdza nieważność aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Stosownie do art. 134 § 1 i 2 p.p.s.a. sąd dokonując oceny zaskarżonego aktu rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Niniejsza sprawa została rozpoznana w postępowaniu uproszczonym, bowiem zgodnie z art. 119 pkt 2 p.p.s.a. sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie 14 dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. Z cyt. przepisu wynika, że wniosek może złożyć każdy uczestnik postępowania sądownoadministracyjnego, a więc skarżący, organ, uczestnik postępowania, a także podmioty, o których mowa w art. 33 § 2 p.p.s.a.

Ustawa nie określa terminu, do jakiego wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym można złożyć. Uzasadnione wydaje się przyjęcie takiego samego terminu jak w odniesieniu do wniosku o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego, tj. do dnia wyznaczenia rozprawy (daty wyznaczenia rozprawy - B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, kom. do p.p.s.a. VII, Lex)

W rozpoznawanej sprawie wniosek taki złożył Burmistrz Miasta i Gminy Dobczyce w odpowiedzi na skargę, a organ, któremu w wykonaniu zarządzenia Przewodniczącego Wydziału doręczono ww. odpowiedź w piśmie z 23.08. 2019 r. oświadczył, że nie żąda przeprowadzenia rozprawy.

Przedmiotem skargi wniesionej w rozpoznawanej sprawie przez Wojewodę Małopolskiego w oparciu o art. 93 ust. 1 ustawy z 8. 03. 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019.506 z późn. zm., dalej w skrócie u.s.g.) jest § 37 ust. 4 pkt 5 uchwały Nr XXVI/165/16 Rady Miejskiej w Dobczycach z 7 września 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Brzączowice.

Na wstępie należy wskazać na treść art. 91 ust. 1 u.s.g. zgodnie z którym 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.

Jak wskazano w rozpoznawanej sprawie znajduje zastosowanie tryb z art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym 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.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, dalej "u.p.z.p.") w brzmieniu obowiązującym w dacie uchwalenia przedmiotowego planu miejscowego 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 części. "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. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Natomiast tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu, a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu" (por. wyrok WSA w Krakowie z 5 grudnia 2017 r., II SA/Kr 1037/17, wyrok WSA w Krakowie z 25. 04. 2019 r. sygn. akt. II SA/Kr 179/19).

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Z kolei, zgodnie z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym w dacie uchwalenia skarżonego planu miejscowego w planie miejscowym określa się obowiązkowo: szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym.

Przechodząc na grunt rozpoznawanej sprawy, zauważyć należy, że kwestionowana regulacja § 37 ust. 4 pkt 5 uchwały Nr XXVI/165/16 Rady Miejskiej w Dobczycach z 7 września 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Brzączowice wskazuje że: dla terenów zabudowy zagrodowej (oznaczonej symbolem rysunku planu symbolem 1-2RM) ustalono minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych - 1200 m².

Zgodnie z regulacją § 2 pkt 1 ppkt 9 lit..e) tereny symbolu identyfikacyjnym 1-2 RM to tereny zabudowy zagrodowej. Oznaczenie o symbolu RM uwzględnia oznaczenia literowe przewidziane dla terenów zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego (załącznik nr 1), Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587). W sprawie znajduje zastosowanie przepis art. 93 ust. 2a ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (2018.121 z późn. zm., w skrócie u.g.n.), zgodnie z którym podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego wykorzystywanych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, jest dopuszczalny pod warunkiem, że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami. Należy dodać, że w załączniku nr 1 do rozporządzenia Min. Infrastruktury z 26.08. 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego symbolem graficznym RM oznacza się tereny zabudowy w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych. Zgodnie z załącznikiem nr 6 rozporządzenia MRRiB z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454) wydanego na podstawie przepisów ustawy z 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.), dotyczącym "zaliczania gruntów do poszczególnych użytków gruntowych" do gruntów rolnych zabudowanych zalicza się grunty zajęte pod budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia budowlane służące produkcji rolniczej, nie wyłączając produkcji rybnej, oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu (kotłownie, komórki, garaże, szopy, stodoły, wiaty, spichlerze, budynki inwentarskie, place składowe i manewrowe w obrębie zabudowy itp.), a także zajęte pod ogródki przydomowe w gospodarstwach rolnych.

Zważywszy zatem, że w przepisie art. 93 ust. 2a u.g.n. ustalono, że minimalna powierzchnia działek wydzielanych na obszarach przeznaczonych w planach na cele rolne i leśne nie może być - poza ww. wyjątkami - mniejsza niż 0.3000 ha wskazać należy, że ustalony przez Radę Gminy Dobczyce podział nieruchomości rolnych w obszarze oznaczonym symbolem na rysunku planu symbolem 1-2RM narusza ww. przepis, gdyż nie obejmuje przewidzianych w przepisie wyjątków, dopuszczających wydzielenie działki gruntu o powierzchni poniżej 0,3000 ha. Podkreślić trzeba, że przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu, nie mogą ich naruszać i w zakresie wyraźnie upoważnień organom gminy.

W związku z powyższym przeprowadzona kontrola zaskarżonej uchwały wykazała, że nie odpowiada ona wymogom prawa dotyczącym zasad podziału nieruchomości rolnych w części tekstowej planu oznaczonej jako § 37 ust. 4 pkt 5. Podkreślić przy tym należy, że podział takiej nieruchomości pod zabudowę zagrodową nie powoduje, że traci ona charakter rolny. Stwierdzone naruszenie prawa materialnego ma istotny charakter, co przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Brzączowice zaskarżonej w części.

Na koniec wypada wskazać, że w ocenie Sądu w niniejszej sprawie nie ma podstaw do uwzględnienia

sformułowanego w odpowiedzi na skargę wniosku organu o odstąpienie od zasądzenia kosztów postępowania na rzecz strony skarżącej. Uregulowanie z art. 206 p.p.s.a. stanowi bowiem wyjątek od reguły i winno być stosowane w szczególnie uzasadnionych okolicznościach. Wskazywana przez organ okoliczność wniesienia przez Wojewodę Małopolskiego do tut. Sądu kilku w istocie podobnych skarg na plany miejscowe uchwalone przez Radę Miejską w Dobczycach nie jest wystarczająca ponieważ zakres zaskarżenia w niniejszej sprawie, choć w pewnym stopniu podobny, do zakresu zaskarżenia w innych sprawach dotyczących uchwał Rady Miejskiej w Dobczycach w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego innych sołectw niż Brzączowice jest jednak odmienny.

W zatem podziеляjąc zarzut i przedstawioną argumentację prawną organu nadzoru w powyższym zakresie, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzeczono jak w punkcie I sentencji wyroku.

O kosztach postępowania orzeczono w pkt II sentencji, na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. Na zasądzone koszty postępowania składa się kwota 480 zł tytułem wynagrodzenia radcy prawnego reprezentującego stronę skarżącą, ustalona jako stawka minimalna na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1804 z późn. zm.).