

**II SA/Kr 776/19, Przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie**

LEX nr 2742348

**Wyrok**

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie**

**z dnia 16 października 2019 r.**

**II SA/Kr 776/19**

**Przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

**TEZA aktualna**

Zasady sporządzenia planu miejscowego określone są przez przepisy wyznaczające treść aktu prawa miejscowego. Niewątpliwie zamieszczenie w treści aktu prawa miejscowego postanowień sprzecznych z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa wyższego rzędu (ustawą) powoduje naruszenie zasad sporządzania planu i jest to naruszenie istotne, powodujące stwierdzenie nieważności uchwały.

**UZASADNIENIE**

**Skład orzekający**

Przewodniczący: SWSA Agnieszka Nawara-Dubiel (spr.) SWSA Małgorzata Łoboz SWSA Krystyna Daniel.

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie po rozpoznaniu w dniu 16 października 2019 r. na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym sprawy ze skargi Wojewody Małopolskiego na uchwałę nr XXIX/184/16 z dnia 9 listopada 2016 r. Rady Miejskiej w Dobczycach w sprawie miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego sołectwa Dziekanowice

I. stwierdza nieważność § 35 ust. 4 pkt 5 zaskarżonej uchwały,

II. zasądza od Rady Miejskiej w Dobczycach na rzecz Wojewody Małopolskiego 480 zł (czterysta osiemdziesiąt) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

### **Uzasadnienie faktyczne**

Wojewoda Małopolski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie skargę na uchwałę Nr XXIX/184/16 Rady Miejskiej w Dobczycach z dnia 9 listopada 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Dziekanowice. Wniesiono o stwierdzenie jej nieważności w części w zakresie: § 35 ust. 4 pkt 5 przedmiotowej uchwały, a także o zasądzenie kosztów postępowania sądowego w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

W uzasadnieniu skargi wskazano na niezgodność zapisów § 35 ust. 4 pkt 5 tekstu uchwały z art. 93 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 z późn. zm.). Zwrócono uwagę, że przeznaczenie terenu w planie miejscowym pod zabudowę zagrodową jest przeznaczeniem na cele rolne. Nawet jeśli ustalenia planu zostaną wykonane, a teren zgodnie z nimi zabudowany, to grunty pod powstałą zabudową zagrodową nadal będą miały status gruntów rolnych, tyle że zabudowanych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami rolnymi są grunty: pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu.

Ponadto jak wskazuje załącznik Nr 6 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, do gruntów rolnych zalicza się między innymi grunty rolne zabudowane:

- 1) zajęte pod budynki przeznaczone do produkcji rolniczej, nie wyłączając produkcji rybnej, w szczególności: spichlerze, przechowalnie owoców i warzyw, stodoły, budynki inwentarskie, budynki na sprzęt rolniczy;
- 2) zajęte pod budynki przeznaczone do przetwórstwa rolno-spożywczego, z wyłączeniem gruntów pod przemysłowe zakłady przetwórstwa rolniczego bazujące na surowcach pochodzących spoza gospodarstwa rolnego, w Skład którego wchodzi te budynki;
- 3) zajęte pod budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia, w szczególności: komórki, garaże, szopy, kotłownie, podwórza, place składowe, place postojowe i manewrowe, śmietniki, składowiska odpadów itp., jeżeli tworzą z gruntami rolnymi i budynkami, o których mowa w pkt 1 i 2, zorganizowaną całość

gospodarczą;

4) położone między budynkami i urządzeniami, o których mowa w pkt 1-3, lub w bezpośrednim sąsiedztwie tych budynków i urządzeń i niewykorzystywane do innego celu, który uzasadniałby zaliczenie ich do innej grupy użytków gruntowych, w tym zajęte pod rabaty, kwietniki, warzywniki. W przypadku gdy w granicach istniejącej działki siedliskowej znajdują się tylko budynki i urządzenia, o których mowa w pkt 3, to grunty zajęte pod te budynki i urządzenia zalicza się do gruntów rolnych zabudowanych, jeżeli z projektu zagospodarowania działki lub terenu wynika, że stanowią one zorganizowaną całość gospodarczą z innymi projektowanymi budynkami, przeznaczonymi do produkcji rolniczej, objętymi ważnym pozwoleniem na budowę.

Z powyższego wynika, 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.

Przepis art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że: Podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych 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.

Z przepisu tego wynika, że tereny przeznaczone w planie miejscowym na cele rolne można podzielić na działki gruntu o powierzchni nie mniejszej niż 0,3 ha (czyli 30 arów), na działki mniejsze wyłącznie w dwóch przypadkach wymienionych w ww. przepisie. Jeżeli nie zachodzi żaden z tych przypadków (określonych w art. 93 ust. 2a ww. ustawy) podział jest w ogóle niedopuszczalny (potwierdzeniem jest np. uzasadnienie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego: I OSK 1558/11 z 30 stycznia 2013 r., także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 października 2018, sygn. akt I SA/Wr 521/18, również nieprawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 30 października 2018 r. sygn. akt II SA/Kr 962/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 stycznia 2018, sygn. akt II SA/Wr 706/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 maja 2009, sygn. akt II SA/Ol 159/09).

Zakwestionowany zapis uchwały byłby dopuszczalny tylko w wypadku, gdyby w planie miejscowym przewidziano, że taką powierzchnię (na terenach 1-4RM - zabudowa zagrodowa, minimalna powierzchnia nowo wydzielanych działek budowlanych wynosiłaby 1200 m<sup>2</sup>) będą posiadały działki wydzielone w celu powiększenia sąsiedniej nieruchomości, bądź w celu regulacji granic pomiędzy sąsiednimi nieruchomościami. Ponieważ kwestionowany zapis planu takiego zastrzeżenia nie zawiera, stwierdzić należy, iż zapis ten jest niezgodny z zapisami art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Gminy i Miasta Dobczyce w związku z uznaniem skargi za zasadną wniósł o uwzględnienie żądania skargi dotyczącego stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części w zakresie § 35 ust. 4 pkt 5 uchwały, nie obciążania Gminy Dobczyce kosztami postępowania, a także o rozpatrzenie skargi w trybie uproszczonym.

Organ wskazał, że po dokonaniu analizy argumentów zawartych w skardze, oraz mając na uwadze najnowsze orzeczenia sądów administracyjnych w przedmiotowej sprawie, organ przychylił się do stanowiska, że kwestionowany zapis uchwały stanowi uchybienie względem powołanego wyżej art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zatem wniosek o uwzględnienia skargi w zakresie żądania nieważnienia tych zapisów jest uzasadniony.

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. W pierwszej kolejności zwrócić uwagę należy, że 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. Istotnym jest również, że Skarżący zakwestionował postanowienia Uchwały dopiero po dwóch latach od przyjęcia wyjaśnień Organu, w oparciu o ukształtowaną w ostatnim czasie linię orzecznictwa sądów administracyjnych, w którą wpisuje się również wskazany wyżej wyrok tut. Sądu, a skarga została w całości uznana przez Organ. Tak więc niniejszej 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. Dodac należy, że skargę sporządził radca prawny zatrudniony w Wydziale Prawnym i Nadzoru Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie. W tym stanie rzeczy uzasadniony jest wniosek o odstąpienie od zasądzenia na rzecz Skarżącego zwrotu kosztów postępowania w całości, na podstawie art. 206 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

### **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje.

W myśl art. 119 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm.), określanej dalej jako 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 czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy.

Zgodnie z art. 3 § 1 p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. 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 i terenowych organów administracji rządowej. Wspomniana kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a., 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.

Przepisy te korespondują z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.), który przewiduje, że 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 mu uchwały lub zarządzenia (ust. 1). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwała lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Po upływie wskazanego wyżej 30 dniowego terminu 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 (art. 93). Zgodnie zaś z art. 94 ust. 1 tej ustawy, nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia po upływie roku od ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

Skarga organu nadzoru tj. Wojewody Małopolskiego została złożona w trybie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wojewoda jako organ nadzoru, w przeciwieństwie do osób o których mowa w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, nie jest obowiązany wykazywać swojej legitymacji skargowej poprzez wskazanie interesu prawnego i jego naruszenia.

Skarga jest uzasadniona, a wszystkie argumenty zawarte w skardze Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w całości podziela.

Wojewoda kwestionuje § 35 ust. 4 pkt 5 zaskarżonej uchwały.

Przepis ten wyznacza tereny zabudowy zagrodowej oznaczone na rysunku planu symbolem 1-4RM, gdzie podstawowe przeznaczenie terenu to:

- 1) lokalizacja zabudowy zagrodowej,
- 2) lokalizacja budynków i urządzeń służących produkcji rolniczej,

3) zieleni urządzonej: zieleńce i skwery oraz zieleni o charakterze izolacyjnym.

Kwestionowany ust. 4 pkt 5 stanowi, że w terenach 1-4RM minimalna powierzchnia nowo wydzielanych działek budowlanych to 1200 m<sup>2</sup>.

Poprzez zabudowę zagrodową, zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1065), należy rozumieć: w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych.

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że teren przeznaczony pod zabudowę zagrodową pozostaje terenem rolnym. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1161), gruntami rolnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu.

Także zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zabudowa zagrodowa została sklasyfikowana, jako tereny użytkowane rolniczo, dla oznaczenia której na rysunku planu przyjęto stosowne oznaczenie barwne oraz symbol RM.

Rację ma zatem Wojewoda, że zgodnie z art. 93 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 z późn. zm.), podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 30 arów, dopuszczalny jest tylko wówczas, gdy działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami.

Zastrzeżenia takiego zaskarżony plan miejscowy nie posiada, zatem § 35 ust. 4 pkt 5 pozostający w sprzeczności z art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.), istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Zasady sporządzenia planu miejscowego określone są przez przepisy wyznaczające treść aktu prawa miejscowego. Niewątpliwie zamieszczenie w treści aktu prawa miejscowego postanowień sprzecznych z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa wyższego rzędu (ustawą) powoduje naruszenie zasad sporządzania planu i jest to naruszenie istotne,

powodujące stwierdzenie nieważności uchwały w części zaskarżonej przez Wojewodę Małopolskiego. Dlatego na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzeczono jak w pkt I wyroku. O kosztach orzeczono na zasadzie art. 200 p.p.s.a., zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Na zasądzone koszty składa się kwota 480 zł tytułem wynagrodzenia radcy prawnego reprezentującego skarżącą, ustalona jako stawka minimalna na podstawie art. 205 § 2 p.p.s.a. w związku z § 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. poz. 1804 z późn. zm.). Sąd wyjaśnia przy tym, że fakt świadczenia pomocy prawnej przez radcę prawnego w formie umowy o pracę, nie ma żadnego wpływu na przysługujące jego mocodawcy prawo żądania zwrotu kosztów zastępstw procesowego. Na prawo to nie ma także wpływu ile skarg zdecydował się złożyć organ nadzoru w stosunku do uchwał podjętych przez radę tej samej gminy. Zgodnie z art. 206 p.p.s.a., Sąd może w uzasadnionych przypadkach odstąpić od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania w całości lub w części, w szczególności jeżeli skarga została uwzględniona w części niewspółmiernej w stosunku do wartości przedmiotu sporu ustalonej w celu pobrania wpisu. W niniejszej sprawie skarga została uwzględniona w całości, co więcej wszystkie argumenty w niej zawarte okazały się uzasadnione.