

**II SA/Kr 777/19, Istotne naruszenie trybu i zasad sporządzania planu miejscowego. - Wyrok
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie**

LEX nr 2736158

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie

z dnia 4 października 2019 r.

II SA/Kr 777/19

Istotne naruszenie trybu i zasad sporządzania planu miejscowego.

TEZA aktualna

Naruszenie istotne to takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Magda Froncisz (spr.).

Sędziowie WSA: Małgorzata Łoboz Jacek Bursa.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie po rozpoznaniu w dniu 4 października 2019 r. na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym sprawy ze skargi Wojewody Małopolskiego na uchwałę Nr XXXVI/234/17 Rady Miejskiej w Dobczycach z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Kornatka

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

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

Uzasadnienie faktyczne

Wojewoda Małopolski, powołując się na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.), złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie na uchwałę Nr XXXVI/234/17 Rady Miejskiej w Dobczycach z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Kornatka, zaskarżając ją w części i wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w części - w zakresie § 37 ust. 4 pkt 5 oraz o zasądzenie kosztów postępowania sądowego w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

Strona skarżąca, stosownie do brzmienia art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zarzuciła istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a to niezgodność zapisów § 37 ust. 4 pkt 5 tekstu uchwały, gdzie dla terenów zabudowy zagrodowej (oznaczonych na rysunku planu symbolem I-4RM) ustalono minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych 1200 m² - 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., dalej u.g.n.). W uzasadnieniu strona skarżąca rozwinęła zarzuty skargi.

W odpowiedzi na skargę - w związku z uznaniem skargi za zasadną - organ wniósł o uwzględnienie żądania skargi dotyczącego stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części, a to w zakresie § 37 ust. 4 pkt 5 i o nieobciążanie Gminy Dobczyce kosztami postępowania. Ponadto, na podstawie art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm., dalej p.p.s.a.) organ wniósł o rozpatrzenie skargi w trybie uproszczonym.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2107) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, kontrola działalności administracji publicznej wykonywana przez sądy administracyjne

obejmuje w szczególności orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego, jak również inne niż określone w pkt 5 akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.). Z kolei zgodnie z art. 134 p.p.s.a. Sąd rozstrzyga w granicach sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

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.

Na wstępie Sąd wyjaśnia, że 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 czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. Taka sytuacja miała miejsce w niniejszej sprawie, bowiem organ wniosł o przeprowadzenie postępowania w trybie uproszczonym, a strona skarżąca nie żądała przeprowadzenia rozprawy.

W zakresie kontroli uchwał organów gmin kryterium zgodności z prawem zostało sprecyzowane w art. 91 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (obecnie t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506), dalej "u.s.g.". Zgodnie z u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, a w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Ustawodawca wskazał w ten sposób, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są istotne naruszenia prawa, przy czym powołana regulacja nie typizuje takich istotnych naruszeń prawa, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 u.s.g., sankcjonując w odmienny niż stwierdzenie nieważności sposób tę kategorię wadliwości wymienionych aktów organu gminy. Pomimo, iż przepisy prawa nie zawierają wyliczenia wadliwości aktu prawa miejscowego, to wypracowane w omawianym zakresie poglądy nauki i judykatury pozwoliły ustalić katalog istotnych naruszeń prawa, skutkujących stwierdzeniem nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Do tych "kwalifikowanych" naruszeń zalicza się: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia określonego rodzaju uchwały, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą jej podjęcia, naruszenie procedury podjęcia uchwały (np. wyrok NSA z dnia 24 marca 1992 r. sygn. akt II SA/Wr 96/92, OSP z. 7-8 z 1993 r. poz. 148). 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 u.s.g. Wniesienie skargi w tym trybie nie jest ograniczone żadnym terminem (tak NSA w wyroku z dnia 15 lipca 2005 r., II OSK 320/05, publ.: ONSAiWSA z 2006 r. Nr 1, poz. 7). Wojewoda, jako organ nadzoru, w przeciwieństwie do osób o których mowa w art. 101 § 1 u.s.g., nie jest obowiązany wykazywać swojej legitymacji skargowej poprzez wskazanie interesu prawnego lub uprawnienia i jego naruszenia.

Przedmiotem rozpoznania Sądu w niniejszej sprawie jest ocena zgodności z prawem uchwały Nr XXXVI/234/17 z dnia 17 marca 2017 r. Rady Miejskiej w Dobczycach w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Kornatka.

Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego z dnia z dnia 31 marca 2017 r. pod pozycją 2204.

Kontrolując zaskarżoną uchwałę Sąd nie znalazł podstaw do stwierdzenia jej nieważności w całości, jednakże skarga wniesiona w niniejszej sprawie zasługiwała na uwzględnienie.

Strona skarżąca, stosownie do brzmienia art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podniosła zarzut istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Sąd wskazuje, że wspomniany wyżej art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w czasie podejmowania zaskarżonej uchwały miał już obecne brzmienie, nadane mu normą art. 41 pkt 5 ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz. U. z 2015 r. poz. 1777 z późn. zm., która weszła w życie z dniem 18 listopada 2015 r.

W myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne 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.

Ponadto należy w tym miejscu wskazać, że Sąd orzekający w niniejszej sprawie podziela stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w sprawie o sygn. II SA/Ke 545/18 oraz stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie w sprawie o sygn. II SA/Kr 1415/18 i uznaje je za własne w tym zakresie, że do kategorii "istotnych" naruszeń prawa należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy. Chodzi tu zatem o takie naruszenie prawa, które

prowadzi do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawa. Naruszenie istotne to takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego. Takie okoliczności zaistniały wobec przepisów kontrolowanej uchwały, co do których Sąd - wydanym w niniejszej sprawie wyrokiem - stwierdził ich nieważność.

"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" (vide wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 grudnia 2017 r., II SA/Kr 1037/17).

Strona skarżąca wskazała na niezgodność zapisów § 37 ust. 4 pkt 5 tekstu uchwały, gdzie dla terenów zabudowy zagrodowej (oznaczonych na rysunku planu symbolem 1-4RM), ustalono minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych 1200 m² z art. 93 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Przedstawiona w uzasadnieniu skargi argumentacja Wojewody Małopolskiego jest trafna. 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. Za 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 uznaje się bowiem w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. Natomiast 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.

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 przeznaczaniem 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 cytowanego przepisu 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 w sprawie o sygn. akt 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/OI 159/09).

Rację ma strona skarżąca, że zakwestionowany niniejszą skargą zapis uchwały byłby dopuszczalny tylko w wypadku, gdyby w planie miejscowym przewidziano, że taką powierzchnię (na terenach I-4RM - zabudowa zagrodowa, minimalna powierzchnia nowo wydzielanych działek budowlanych wynosiłaby 1200 m²) 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, zatem jest niezgodny z normą art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Kwestionowany zapis § 37 ust. 4 pkt 5 przedmiotowej uchwały, umożliwiający podział działek na działki mniejsze niż 0,3 ha (30 arów) w terenach zabudowy zagrodowej (które de facto są terenami rolnymi) narusza przepisy art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami, co należy ocenić jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, powodujące - w myśl art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nieważność aktu planistycznego w zaskarżonej części, o czym Sąd orzekł jak w pkt I sentencji wyroku na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

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.).

W niniejszej sprawie - zdaniem Sądu - okoliczności wskazane w odpowiedzi na skargę nie uzasadniają odstąpienia od zasądzenia kosztów postępowania na rzecz strony skarżącej. Uregulowanie z art. 206 p.p.s.a. stanowi 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.

Sądowi jest wiadomym z urzędu, że w sprawie o sygn. akt II SA/Kr 779/19 Sąd, wydając wyrok uwzględniający skargę, zasądził od Gminy Dobczyce na rzecz Wojewody Małopolskiego 480 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania, jednakże wniesienie skargi w niniejszej sprawie musiało być poprzedzone szczegółową analizą - pod kątem zgodności z prawem - zarówno akt planistycznych, jak i treści samej uchwały stanowiącej odrębny plan miejscowy. Zakres zaskarżenia w niniejszej sprawie, choć w pewnym stopniu podobny, jest jednak odmienny. Zatem w niniejszej sprawie znalazły zastosowanie regulacje norm art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a.