

II SA/Kr 779/19, Przeznaczenie terenu pod zabudowę zagrodową. - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie

LEX nr 2735673

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie

z dnia 3 października 2019 r.

II SA/Kr 779/19

Przeznaczenie terenu pod zabudowę zagrodową.

TEZA aktualna

Przeznaczenie terenu w planie miejscowym pod zabudowę zagrodową jest przeznaczeniem na cele rolne i - nawet jeśli teren ten zostanie zabudowany - nadal będzie miał status gruntów rolnych.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Andrzej Irla.

Sędziowie: NSA Anna Szkodzińska, WSA Tadeusz Kielkowski (spr.).

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie po rozpoznaniu w dniu 3 października 2019 r. na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym sprawy ze skargi Wojewody Małopolskiego na uchwałę Nr XXXVI/235/17 Rady Miejskiej w Dobczycach z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Niezdów

I. stwierdza nieważność § 29 ust. 4 pkt 5 i § 30 ust. 3 pkt 3 zaskarżonej uchwały;

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

Uzasadnienie faktyczne

Pismem z dnia 11 czerwca 2019 r. Wojewoda Małopolski, powołując się na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie skargę na uchwałę Nr XXXVI/235/17 Rady Miejskiej w D. z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Niezdów.

Wojewoda Małopolski wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części, tj. w zakresie:

1) § 29 ust. 4 pkt 5 tekstu uchwały gdzie dla terenów zabudowy zagrodowej (oznaczonych na rysunku planu symbolem 1-2 RM) - ustalono minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych - 1200 m²;

2) § 30 ust.

3 pkt 3 tekstu uchwały gdzie dla terenów zabudowy zagrodowej położonych w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią (oznaczonych na rysunku planu symbolem 1-3RM/z) - ustalono minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych - 700 m². Nadto Wojewoda Małopolski wniósł o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Małopolski wskazał na istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, tj. niezgodność § 29 ust. 4 pkt 5 tekstu uchwały, gdzie dla terenów zabudowy zagrodowej (oznaczonej na rysunku planu symbolem 1-2 RM) ustalono minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych 1200 m², oraz § 30 ust. 3 pkt 3 tekstu uchwały, gdzie dla terenów zabudowy zagrodowej położonych w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią (oznaczonych na rysunku planu symbolem 1-3RM/z) ustalono minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych 700 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 Wojewoda Małopolski zauważył, 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. Na poparcie tej tezy Wojewoda Małopolski przytoczył: § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, załącznik Nr 6 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i

Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

Następnie Wojewoda Małopolski powołał art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami i ocenił, że w myśl tego przepisu tereny przeznaczone w planie miejscowym na cele rolne można podzielić na działki gruntu o powierzchni nie mniejszej niż 0,3 ha (czyli 30 arów), a na działki mniejsze wyłącznie w dwóch przypadkach wymienionych w tymże przepisie. Jeżeli nie zachodzi żaden z tych przypadków (określonych w art. 93 ust. 2a ww. ustawy) podział jest w ogóle niedopuszczalny. Zdaniem Wojewody Małopolskiego, zakwestionowane zapisy przedmiotowej uchwały byłyby dopuszczalne tylko w wypadku, gdyby w planie miejscowym przewidziano, że taką powierzchnię (na terenach 1-2RM - zabudowa zagrodowa, minimalna powierzchnia nowo wydzielanych działek budowlanych wynosiłaby 1200 m²; na terenach 1-3RM/z zabudowy zagrodowej położonych w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią minimalna powierzchnia nowo wydzielanych działek budowlanych 700 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, zapis ten jest niezgodny z zapisami art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W konkluzji Wojewoda Małopolski stwierdził, że kwestionowane zapisy § 29 ust. 4 pkt 5 oraz § 30 ust. 3 pkt 3 tekstu przedmiotowej uchwały, umożliwiające podział działek na działki mniejsze niż 0,3 ha (30 arów) w terenach zabudowy zagrodowej (które de facto są terenami rolnymi) naruszają 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 konieczność stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w tym przypadku w części określonej w petitum skargi.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Dobczycach wniosła o uwzględnienie żądania skargi dotyczącego stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w oznaczonym zakresie oraz o nieobciążanie Gminy Dobczyce kosztami postępowania. W uzasadnieniu tego stanowiska organ wyjaśnił w szczególności, że pismem z dnia 11 sierpnia 2017 r. Wydział Prawny 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 dnia 25 sierpnia 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 lub RM/z) wynosiła minimum odpowiednio 1200 m² lub 700 m², co miało na celu ograniczenie intensywności zabudowy. Tym samym kwestionowane zapisy planu nie naruszają art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Jednak po dokonaniu analizy argumentów zawartych w skardze, mając na uwadze najnowsze orzeczenia sądów administracyjnych w przedmiotowej sprawie, organ przychylił się do stanowiska, że kwestionowane zapisy uchwały stanowią uchybienie względem art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami - zatem wniosek o uwzględnienie skargi w zakresie żądania unieważnienia tych zapisów jest uzasadniony.

Dalej organ wskazał, 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. Istotnym jest również, że skarżący zakwestionował postanowienia uchwały dopiero po dwóch latach od przyjęcia wyjaśnień organu, w oparciu o ukształtowaną w ostatnim czasie linię orzeczniczą sądów administracyjnych, a skarga została w całości uznana przez organ. 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. 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.

Z uwagi na wniosek skarżącej zawarty w odpowiedzi na skargę i brak żądania skarżącego co do przeprowadzenia rozprawy - sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 3 § 1 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., dalej "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. Stosownie do 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 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 2019 r. poz. 506 z późn. zm., dalej "u.s.g."), który przewiduje, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Z kolei 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, dalej "u.p.z.p.") - postrzegany na ogół jako przepis szczególny wobec powołanego przepisu u.s.g. - stanowi, że 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. Przepis art. 134 § 1 p.p.s.a. przesądza zaś, że sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną; jednym potencjalnym ograniczeniem w tym zakresie jest zakaz przewidziany w art. 134 § 2 p.p.s.a., który z uwagi na status strony skarżącej oraz sposób rozstrzygnięcia w razie uwzględnienia skargi na akt prawa miejscowego w niniejszym przypadku niejako w założeniu nie ma znaczenia. Nie będąc związanym granicami skargi Sąd ma więc obowiązek poddania kontroli całej uchwały.

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

Wojewoda Małopolski - jako organ nadzoru - ma legitymację do wniesienia skargi na uchwałę Rady Gminy Zielonki. Zgodnie bowiem z art. 93 ust. 1 u.s.g., po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 tej ustawy, organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy - może natomiast zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Kontrolując zaskarżoną uchwałę z uwzględnieniem powyższych reguł, Sąd nie dopatrył się naruszenia prawa poza granicami skargi, natomiast podniesiony przez Wojewodę Małopolskiego zarzut okazał się zasadny. Implikowało to konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie § 29 ust. 4

pkt 5 i § 30 ust. 3 pkt 3. Sąd podzielił także niesporną argumentację sformułowaną w odpowiedzi na skargę.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że Wojewoda Małopolski w nawiązaniu do § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz załącznika Nr 6 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków - trafnie wywiódł, że przeznaczenie terenu w planie miejscowym pod zabudowę zagrodową jest przeznaczeniem na cele rolne i - nawet jeśli teren ten zostanie zabudowany - nadal będzie miał status gruntów rolnych. To zaś oznacza, że jest on objęty hipotezą reguły z art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 z późn. zm., dalej u.g.n.).

Powołany art. 93 ust. 2a u.g.n. stanowi, że: "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. W decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości określa się termin na przeniesienie praw do wydzielonych działek gruntu, który nie może być dłuższy niż 6 miesięcy od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna. Przepisu nie stosuje się w przypadku podziałów nieruchomości, o których mowa w art. 95".

W § 29 planu wyznaczono tereny zabudowy zagrodowej (1-2 RM) i - w ramach zasad zagospodarowania terenu - ustalono minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych - 1200 m². Z kolei w § 30 planu wyznaczono tereny zabudowy zagrodowej położone w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią (1-3 RM/z) i - w ramach zasad zagospodarowania terenu - ustalono minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych - 700 m².

Przedmiotowe postanowienia planu - jak trafnie wskazano w skardze - naruszają dyspozycję art. 93 ust. 2a u.g.n., bowiem pozwalają na wydzielanie działek gruntu mniejszych niż przewidziane - co do zasady - we wspomnianym przepisie. Do postanowień planu nie transponowano przy tym ustawowych zastrzeżeń, które determinują zakres dopuszczalnych wyjątków od zasady ("pod warunkiem że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami").

Mając powyższe na uwadze Sąd, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. O kosztach postępowania orzeczono w pkt II sentencji wyroku na zasadzie art. 200 w związku z

art. 205 § 2 p.p.s.a. W ocenie Sądu okoliczności wskazane w odpowiedzi na skargę nie uzasadniały zastosowania reguły wyjątkowej z art. 206 p.p.s.a. W szczególności wskazywana przez skarżącą okoliczność przedłożenia Sądowi do rozstrzygnięcia kilku w istocie analogicznych spraw w niniejszym postępowaniu niejako w założeniu nie mogła mieć znaczenia. Okoliczność ta potencjalnie mogłaby mieć znaczenie dopiero przy rozpatrywaniu spraw kolejnych - tymczasem spośród wchodzących w rachubę spraw przedmiotowa sprawa jest rozpatrywana jako pierwsza.