

II SA/Kr 778/19 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie

LEX nr 2769053

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie

z dnia 9 października 2019 r.

II SA/Kr 778/19

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Andrzej Irla (spr.).

Sędziowie: NSA Anna Szkodzińska, WSA Krystyna Daniel.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie po rozpoznaniu w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym w dniu 9 października 2019 r. sprawy ze skargi Wojewody Małopolskiego na uchwałę Rady Miejskiej w Dobczycach z dnia 17 marca 2017 r. nr XXXVI/236/17 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Stadniki

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 35 ust. 4 pkt 5;

II. zasądza od Gminy Dobczyce na rzecz skarżącego Wojewody Małopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania. WSA/wyr.1a - sentencja wyroku (tryb uproszczony)

Uzasadnienie faktyczne

Rada Miejska w Dobczycach uchwałą Nr XXXVI/236/17 z dnia 17 marca 2016 r. przyjęła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sołectwa Stadniki. Uchwała ta w § 35 ust. 4 pkt 5 jako zasadę zagospodarowania nieruchomości w terenach zabudowy zagrodowej (oznaczonych na rysunku planu

symbolem 1-9 RM) ustaliła na 1200 m² minimalną powierzchnię wydzielanych na nowo działek budowlanych.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie wniósł Wojewoda Małopolski. Żądał stwierdzenia nieważności tej uchwały w zakresie § 35 ust. 4 pkt 5. Wskazywał na niezgodność powyższej regulacji z art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Powołując się na: § 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 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 wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 października 2018 r. sygn. akt II SA/Kr 962/18. Ponieważ kwestionowany zapis nie zawiera zastrzeżenia, że odnosi się tylko do wymienionych w art. 93 ust. 2a u.g.n. wyjątków - w ocenie Wojewody Małopolskiego - zapis ten jest niezgodny z tym przepisem.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Dobczyce wniósł o uwzględnienie skargi w zakresie żądania unieważnienia zaskarżonych zapisów planu. Domagał się jednak nieobciążania Gminy kosztami postępowania sądowego.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje:

Stosownie do art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325; dalej ustawa powoływana jako "p.p.s.a.") sąd administracyjny 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (obecnie t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506; dalej "u.s.g.") uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie z ust. 4 cytowanego przepisu, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub

zarządzenia, ograniczając się jednak do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Podstawą więc stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy stanowi istotne, tj. kwalifikowane naruszenie prawa. Do tego rodzaju naruszenia prawa zalicza się w szczególności: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia określonego rodzaju uchwały, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą jej podjęcia oraz naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. np. wyrok NSA z dnia 24 marca 1992 r. sygn. akt II SA/Wr 96/92). 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). 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.

Złożona w tej sprawie skarga organu nadzoru, tj. Wojewody Małopolskiego, oparta została na 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). Wojewoda, jako organ nadzoru, w przeciwieństwie do osób o których mowa w art. 101 § 1 u.s.g., nie jest też 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 Rady Miejskiej w Dobczycach Nr XXXVI/236/17 z dnia 17 marca 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Stadniki. Sądowoadministracyjna kontrola zaskarżonej uchwały wykazała istnienie podstaw do częściowego stwierdzenia jej nieważności. Strona skarżąca, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945; dalej jako "u.p.z.p."), podniosła zarzut istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazany przepis stanowi, że 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. Przez zasady sporządzania planu miejscowego rozumieć należy 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 planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu, a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu" (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 grudnia 2017 r., II SA/Kr 1037/17). Do kategorii "istotnych" naruszeń prawa w kontekście art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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 (por. WSA w Kielcach w wyroku z dnia 11 października 2018 r., sygn. II SA/Ke 545/18 oraz WSA w Krakowie w wyroku z dnia 7 lutego 2019 r., sygn. II SA/Kr 1415/18). W kontrolowanej sprawie sąd stwierdził wystąpienie kwalifikowanego naruszenia prawa. Obarczony jest nim bowiem § 35 ust. 4 pkt 5 zaskarżonej uchwały, co do którego sąd stwierdził jego nieważność. Wskazany przepis zaskarżonej uchwały istotnie narusza art. 93 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Paragraf 35 ust. 4 pkt 5 planu miejscowego przewiduje - dla terenów zabudowy zagrodowej (oznaczonych na rysunku planu symbolem 1-9RM) minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych określając tę powierzchnię na 1200 m². Należy jednak podkreślić, 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. 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 stanowi natomiast 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 przedstawionych regulacji wynika zatem, że przeznaczenie terenu w planie miejscowym pod zabudowę zagrodową jest przeznaczeniem tego terenu na cele rolne, a ponadto, nawet po wykonaniu ustaleń planu i zabudowaniu terenu, grunty te 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 więc, że tereny przeznaczone w planie miejscowym na cele rolne można podzielić na działki gruntu o powierzchni nie mniejszej niż 0,3 ha (30 arów). Możliwość wydzielenia działek mniejszych niż 0,3 ha wystąpić może jedynie we wskazanych wyżej dwóch przypadkach wymienionych w tym przepisie. Jeżeli nie zachodzi żaden z tych przypadków podział taki w ogóle jest niedopuszczalny (zob. np. uzasadnienie do wyroku NSA z 30 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1558/11, także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 października 2018, sygn. akt I SA/Wr 521/18 i wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 października 2018 r. sygn. akt II SA/Kr 962/18. Skoro sporny plan miejscowy dopuszcza wydzielenie działek rolnych o powierzchni min. 1200 m² to przyjęć należy, iż zasadnie Wojewoda Małopolski zarzucił w skardze naruszenie art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Kwestionowany skargą zapis uchwały byłby dopuszczalny tylko w wypadku, gdyby w planie miejscowym przewidziano, że taką powierzchnię (na terenach 1-9RM - 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. Sporny przepis planu miejscowego takiego zastrzeżenia jednak nie zawiera, co oznacza, iż jest on niezgodny z art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Paragraf 35 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) istotnie więc narusza art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Świadczy to więc także o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, co zarazem powoduje - w myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nieważność aktu planistycznego w zaskarżonej części. Mając powyższe na uwadze, sąd w pkt I sentencji wyroku stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 35 ust. 4 pkt 5. Podstawą prawną rozstrzygnięcia był cytowany powyżej 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 składała 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). Sąd uznał, że w sprawie nie zachodzi - wynikający z art. 206 p.p.s.a. - przypadek uprawniający do odstąpienia od zasądzania kosztów postępowania stronie, której skarga została uwzględniona. Wskazywana przez organ administracji okoliczność wniesienia przez Wojewodę Małopolskiego do WSA w Krakowie kilku w istocie podobnych skarg na plany miejscowe uchwalone przez Radę Miejską w Dobczycach nie stanowi bowiem "uzasadnionego przypadku" uprawniającego do odstąpienia od ustawowej reguły zwrotu kosztów postępowania sądowego. Bez wątpienia bowiem wniesienie każdej ze spraw związane było z koniecznością szczegółowej analizy zarówno akt planistycznych, jak i treści samej uchwały stanowiącej odrębny plan miejscowy. Oznacza to więc, że w niniejszej sprawie znajdowały zastosowanie regulacje art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a.