



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 kwietnia 2020 r.

Poz. 2451

WYROK NR II SA/WR 354/18
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 4 września 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Olga Białek
Sędzia WSA Anna Siedlecka (spr.)
Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

Protokolant:

Michał Melnyczenko

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 4 września 2018 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Miłkowice
z dnia 7 listopada 2017 r. nr XXXIX/298/2017
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrębie
wsi Ulesie i Lipce, gmina Miłkowice (MPZP Ulesie-Lipce)

- I. stwierdza nieważność części tekstowej obejmującej § 5 pkt 15 i części graficznej w zakresie terenów oznaczonych symbolami L.1ZP/S oraz L.2ZP/S zaskarżonej uchwały;**
- II. stwierdza nieważność § 12 pkt 1 lit. a we fragmencie „od U.1 RM do U.10RM” i § 12 pkt 2 lit. a zaskarżonej uchwały;**
- III. zasądza od Gminy Miłkowice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1875) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r., poz. 1359 ze zm.), złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Miłkowice z dnia 7 listopada 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrębach wsi Ulesie i Lipce, gmina Miłkowice (MPZP Ulesie-Lipce) wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 12 pkt 1 lit. „a” we fragmencie: „od U.1RM do U.10RM” i pkt 2 lit. „a”, a nadto zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Kwestionowanemu § 12 pkt 1 lit. „a” we fragmencie: „od U.1RM do U.10RM” i pkt 2 lit. „a” zarzucono jego podjęcie z istotnym naruszeniem art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 121, dalej jako u.g.n.), polegającym na dokonaniu ustaleń w zakresie scalania i podziału nieruchomości dla terenów przeznaczonych w planie na cele rolne.

W uzasadnieniu skarżący wskazał, że podstawy stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z jego treścią, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. Zdaniem skarżącego przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., pozwoliła stwierdzić, że Rada Gminy Miłkowice, uchwalając przedmiotowy plan naruszyła w sposób istotny zasady jego sporządzania w zakresie objętym wnioskiem o stwierdzenie nieważności.

W kontekście powyższego skarżący stwierdził, że w § 12 uchwały Rada Gminy postanowiła: „Określa się szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości:

1) ustala się minimalne szerokości frontów działek: a) 18 m na terenach: od U. 1 MN do U.41MN, od L.1MN do L.13MN, od U.1MNU do U.12MNU, L.1MNU do L.3MNU, od U.1U do U.8U, od L.1U do L.7U, U.1US, L.1US, od U.1P do U.8P, od L.1P do L.2P, od U.1RM do U.10RM, b) 1 m na pozostałych terenach,

2) ustala się minimalne powierzchnie działek: a) 2000 m² na terenach oznaczonych symbolami: od L.1ZP/S do L.3ZP/S, b) 1000 m² na pozostałych terenach;

3) ustala się kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego: od 70° do 105°.”.

Przeznaczenie terenów w zaskarżonym planie normuje z kolei § 5. Zgodnie z jego treścią „Określa się, ograniczone liniami rozgraniczającymi, tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, oznaczone na rysunku planu symbolem:

9) od U.1RM do U.10RM - tereny zabudowy zagrodowej, dla której ustala się: a) przeznaczenie podstawowe: zabudowa zagrodowa w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, (...)

15) L.1ZP/S, L.2ZP/S - tereny usług sportu i rekreacji w zieleni parkowej, dla których ustala się:

a) przeznaczenie podstawowe:

- usługi sportu i rekreacji w zieleni parkowej, w tym związanej z edukacją ekologiczną,
- zieleń urządzona, park, skwer, zieleniec, (...).”.

Tym samym § 12 uchwały określa zasady scalania i podziału nieruchomości dla terenów zabudowy zagrodowej, która stanowi podstawowe przeznaczenie terenów U.1RM, U.2RM, U.3RM, U.4RM, U.5RM, U.6RM, U.7RM, U.8RM, U.9RM i U.10RM. Uznając tereny zabudowy zagrodowej za obszary przeznaczone w planie miejscowym na cele rolne Wojewoda uznał, że zamieszczenie w planie zasad scalania i podziału stanowi naruszenie art. 101 ust. 2 u.g.n.

Skarżący nadmienił, że zabudowa zagrodowa jest kategorią zabudowy o charakterze rolnym, którą cechuje m.in. prowadzenie gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi również budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia służące wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu. Odnosnie pojęcia „zabudowy zagrodowej”, Wojewoda zauważył, że pojęcie to należy zdefiniować jako zespół budynków obejmujący wiejski dom mieszkalny i zabudowania gospodarskie, położony w obrębie jednego podwórza. Domy mieszkalne jednorodzinne (budownictwo zagrodowe) wchodzi w skład indywidualnych gospodarstw rolnych, jeśli zamieszkałe są przez rolników i służą obsłudze gospodarstwa rolnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lipca 1998 r., II SA 713/98).

Argumentując dalej zasadność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały we wnioskowanym zakresie skarżący podniósł, że zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161) gruntami rolnymi, w rozumieniu ustawy, są również grunty parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami

przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwoerozyjnymi. Tym samym za obszary przeznaczone w niniejszym planie na cele rolne powinny być uznane również istniejące lub planowane na obszarach wiejskich tereny przewidujące jako przeznaczenie podstawowe zieleni parkową. Takie przeznaczenie podstawowe przewidziane jest wprost dla terenów L.1ZP/S i L.2ZP/S, do których odnosi się § 12 pkt 2 lit. „a” uchwały, ustalając dla nich minimalne powierzchnie działek w ramach procedury scalania i podziału nieruchomości. Stanowi to uchybienie zasadom sporządzania planu. W art. 101 ust. 2 u.g.n. jednoznacznie bowiem wskazano, że przepisy rozdziału 2 działu III tej ustawy (regulującego sprawy scalania i podziału nieruchomości) stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. W konsekwencji na terenach przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolnicze bądź leśne, zasad takich ustalać nie można. Skoro zatem w przywołanym art. 101 ust. 2 u.g.n. wykluczono wprost pewną kategorię terenów, tj. rolnych i leśnych, niemożliwe jest, aby gminny prawodawca w podjętej uchwale, m.in. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wypowiedział się o zasadach scalania i podziału także dla tych nieruchomości. W takim przypadku nie jest dopuszczalny jakikolwiek „luz interpretacyjny”, który mógłby prowadzić do dopuszczenia uregulowania mocą uchwały zasad scalania i podziału takiej kategorii terenów, która została wykluczona obowiązującym przepisem rangi ustawy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 października 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 455/17).

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Miłkowice uznała zarzuty skargi w zakresie objętym § 12 pkt 1 lit. „a” we fragmencie: „od U.1RM do U.10RM” za zasadne oraz wniosła o oddalenie skargi w części dotyczącej § 12 pkt 2 lit. „a” jako bezzasadnej.

W uzasadnieniu skarżony organ wskazał, że w § 12 uchwały Rada Gminy Miłkowice określiła szczegółowe zasady scalania i podziału nieruchomości dla poszczególnych terenów objętych planem miejscowym. § 12 pkt 2 lit. „a” odnosi się do terenów oznaczonych symbolami od L.1ZP/S do L.3ZP/S, które zostały przewidziane jako tereny sportu i rekreacji w zieleni parkowej. Oznacza to, że przeznaczeniem podstawowym tego terenu są funkcje nierolnicze, jakimi są usługi sportu i rekreacji. Zdaniem organu sam fakt, iż mają być położone w zieleni parkowej nie powoduje, iż stają się one gruntami rolnymi w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Tereny sportu i rekreacji zawierają urządzenia i budowle trwale związane z gruntem, część z nich, np. boiska dla uprawiania sportów zespołowych będzie często wyłączona z zieleni przez trwałe utwardzenie powierzchni betonem, asfaltem lub tartanem. W związku z powyższym – zdaniem Rady - nie można uznać, że wskazane tereny są parkami wiejskimi, co sugeruje treść skargi.

Na rozprawie przed Sądem pełnomocnik strony skarżącej podtrzymała dotychczasowe stanowisko zawarte w skardze. Dodatkowo rozszerzyła zakres skargi o zarzut naruszenia przez § 5 pkt 15 uchwały art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych poprzez możliwość sytuowania na terenach rolnych (zieleni parkowa) terenów budowlanych i wniosła o stwierdzenie nieważności także § 5 pkt 15 zaskarżonej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Przywołany akt wyróżnia bowiem dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Przepis art. 91 ust. 4 u.s.g. stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Rozważając treść przywołanych wyżej przepisów u.s.g. należy uznać, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są jedynie istotne naruszenia prawa, przy czym powoływana regulacja ustrojowa nie typizuje naruszeń prawa kwalifikowanych jako istotne, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 tej ustawy.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Zasady sporządzania planu miejscowego rozumieć należy jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Zasady sporządzania planu miejscowego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc: zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. W odniesieniu do planu miejscowego jego zawartość (część tekstowa i graficzna, prognoza oddziaływania na środowisko) określają art. 15 ust. 1 i 17 pkt 4, art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przedmiot (a więc wprowadzone ustalenia) określa art. 15 ust. 2 i 3 cyt. ustawy, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych) określiło wydane na podstawie

upoważnienia zawartego w art. 16 ust. 2 rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253).

Przy ocenie uchwał w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd zobligowany jest do kontroli zaskarżonej uchwały w kontekście przesłanek wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p..

Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem szczególnym, gdyż zawiera normy planowe, tj. normy określające zamierzone do osiągnięcia cele. Pod pojęciem „przeznaczenia terenu” należy zatem rozumieć określenie na przyszłość celu, któremu ma dany teren służyć.

Skoro – zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, to również i przede wszystkim kształtujący, a nie opisowy charakter mają ustalenia w zakresie przeznaczenia terenów.

Uwzględniając powyższe i mając na względzie zarzuty Wojewody Dolnośląskiego wobec zaskarżonej uchwały wskazać należy, że Sąd uznał zarzuty skargi za zasadne, co skutkowało stwierdzeniem nieważności zakwestionowanych paragrafów uchwały.

W § 5 pkt 9 zaskarżonej uchwały Rada przyjęła ustalenia szczegółowe dla terenu oznaczonego symbolem od U.1RM do U.10.RM. Dla wspomnianego terenu ustalono, że są to tereny zabudowy zagrodowej, dla której przeznaczenie podstawowe to: zabudowa zagrodowa w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich. W § 12 uchwały określono szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. W tymże § 12 pkt 1 lit. „a” ustalono minimalne szerokości frontu działek m.in. dla terenu od U.1RM do U.10.RM, tj. dla zabudowy zagrodowej. Słusznie więc organ nadzoru stwierdził - a organ gminy uznał w tej części zarzut za zasadny - że zapis ten narusza przepis art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami zgodnie z którym, przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne.

Ponadto w § 5 pkt 15 uchwały Rada Gminy Miłkowice przyjęła dla terenu L.1ZP/S i L.2ZP/S przeznaczenie „tereny usług sportu i rekreacji w zieleni parkowej, dla których ustala się:

a) przeznaczenie podstawowe:

- usługi sportu i rekreacji we zieleni parkowej, w tym związanej z edukacją ekologiczną, - zieleń urządzone, park, skwer, zieleniec,

b) przeznaczenie uzupełniające:

- obiekty małej architektury, urządzenia i obiekty towarzyszące,
- ścieżki i ciągi piesze, pieszko-rowerowe”.

Umieszczając w ustaleniach planu miejscowego w § 5 pkt 15 - zapisy odnoszące się do terenów L.1ZP/S i L.2ZP/S jako tereny usług sportu i rekreacji w zieleni parkowej, w tym jednocześnie lokalizację m.in. parku oraz urządzeń i obiektów usługowych (sportu i rekreacji) naruszono zasady prawidłowej legislacji, albowiem w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U.2003, nr 164, poz.1587) w załączniku nr 1 określającym podstawowe oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego w poz. 2 określone zostały Tereny zabudowy usługowej (w pkt. 2.2 oznaczono - Tereny sportu i rekreacji jako symbol - US), zaś w poz. 5 Tereny zieleni i wód (w pkt. 5.3 – Tereny zieleni urządzonej, takie jak: parki,...) - jako symbol wskazano ZP). Oznacza to, że użyte w § 5 pkt 15 symbole literowe i treść zapisów je określająca są niepoprawne i zdecydowanie mylące w jego interpretacji, bowiem według wiodącego symbolu ZP winny być to tereny zieleni urządzonej, do których zalicza się m.in. park, gdy tymczasem zapisy tekstowe świadczą o tym, że chodzi tutaj raczej o wprowadzenie wiodącej roli terenów zabudowy usługowej sportu i rekreacji (US), a więc wyznaczenie terenów mogących być uznane za inne niż tereny zieleni, chociażby np. z przeznaczeniem na utwardzone drogi lub obiekty budowlane związane ze sportem i rekreacją trwale związane z gruntem. Tak właśnie interpretuje to organ gminy w odpowiedzi na skargę, uznając że przeznaczeniem podstawowym tego terenu jest funkcja sportu i rekreacji (nierolnicza) rozumiana jako możliwość lokalizowania na tym terenie urządzeń i budowli trwale związanych z gruntem (np. boiska utwardzone).

Wobec przemieszczenia funkcji terenów objętych symbolem L.1ZP/S i L.2ZP/S: terenów zielonych (park) i różnorodnych form zabudowy usługowej sportowej i rekreacyjnej na tle zaskarżonego § 5 pkt 15 określającego podstawowe przeznaczenie terenu, rodzą się daleko posunięte wątpliwości

co do odczytania jednoznacznego rodzaju przeznaczenia tych obszarów. Wszak zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p.z.p. ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Takim innym przepisem jest art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1161), który do gruntów rolnych zalicza także parki wiejskie. Usługi zaś sportu i rekreacji (choćby w niewielkim zakresie) nie mogą być lokalizowane na takich terenach, bez wprowadzenia poprawnych zapisów dotyczących właściwych symboli w zakresie przeznaczenia podstawowego. Taka nieostrość i niejasność przepisu § 5 pkt 15 zaskarżonej uchwały nie dająca się usunąć w drodze uznanych metod wykładni, stanowi podstawę stwierdzenia jego niekonstytucyjności (naruszenie zasady państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP). W ogólności chodzi o to, aby prawo (również miejscowe) było pewne, a jego konsekwencje przewidywalne.

Skoro z obrotu prawnego Sąd wyeliminował przepis § 5 pkt 15 części tekstowej uchwały i części graficznej odnoszącej się do terenu oznaczonego symbolem L.1ZP/S i L.2ZP/S, to jego konsekwencją jest stwierdzenie nieważności postanowienia zwanego w § 12 pkt 2 lit. „a” odnoszącego się w całości do tego terenu.

Biorąc zatem pod uwagę zasadność zarzutów strony skarżącej odnośnie omawianej uchwały, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. orzekł jak w pkt I i II sentencji.

Natomiast w pkt III sentencji wyroku o kosztach niniejszego postępowania Sąd postanowił na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a.