



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 sierpnia 2021 r.

Poz. 3917

WYROK NR II SA/WR 23/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 15 kwietnia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący: sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (spr.)

Sędziowie: sędzia WSA Władysław Kulon
asesor WSA Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
w dniu 15 kwietnia 2021 r. w Wydziale II
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce
z dnia 18 września 2020 r. nr XXII/440/2020
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Rolantowice

I. stwierdza nieważność § 18 ust. 6 pkt 2 zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od strony przeciwnej na rzecz Wojewody Dolnośląskiego 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Uchwałą z 18.09.2020 r. nr XXII/440/2020, podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 994) i art. 20 ust. 1 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1945) – dalej: u.p.z.p., po stwierdzeniu, że w niniejszej uchwale nie zostały naruszone ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kobierzyce przyjętego uchwałą nr XXI/413/2020 Rady Gminy Kobierzyce z 21 sierpnia .2020 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kobierzyce, w związku z uchwałą nr V/85/19 Rady Gminy Kobierzyce z 28.03.2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Rolantowice, Rada Gminy Kobierzyce uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Rolantowice.

Pismem z 21.01.2021 r. Wojewoda Dolnośląski skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na opisaną uchwałę. W petitum skargi organ nadzoru – powołując się na przepisy art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325) – wniósł o stwierdzenie nieważności § 18 ust. 6 pkt 2 skarżonej uchwały. W przepisie tym uchwalono szczególnie ustalenia dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1RU, dla którego przeznaczenie podstawowe to teren obsługi produkcji gospodarstw rolnych, hodowlanych i ogrodniczych. W ust. 6, ustalając wskaźniki kształtowania zabudowy przyjęto, że powierzchnia działki budowlanej nie może być mniejsza niż 3000 m² (p. 1). Jednocześnie zgodnie z § 18 ust. 6 pkt 2 uchwały, w przypadku, gdy powierzchnia działki uniemożliwia wydzielenie działek budowlanych o ustalonych w p. 1 parametrach, dopuszcza się pomniejszenie powierzchni jednej z wymienionych działek o 10%. Organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym. Formułując takiej treści żądanie skargi jej autor zarzucił radzie gminy podjęcie zakwestionowanego unormowania z istotnym naruszeniem art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami, w świetle którego 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. Na koniec strona skarżąca podkreśla, że stosownie do treści art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organ wykonawczy gminy sporządza projekt uchwały o planie (między innymi) stwierdzając, że jest zgodny z przepisami odrębnymi.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Kobierzyce wniósł o uwzględnienie skargi w całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Skarga jest uzasadniona.

Zgodnie z art. 1 § 1 oraz § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz.1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jedno-stek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola, o której mowa powyżej, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie zaś do art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej wykonywana przez sądy administracyjne obejmuje m.in. 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 u.p.p.s.a.). W myśl zaś art. 147 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części. Dalej trzeba powiedzieć, że zaskarżona do sądu

uchwała, jako podjęta w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi akt prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – tj. j. Dz.U. z 2016 r., poz. 778, dalej powoływanej jako upzp). Należy ona tym samym do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz.U. z 2016 r., poz. 718, dalej powoływanej jako ppsa) i wobec tego podlega kontroli sądu administracyjnego według kryterium legalności. Następnie trzeba wskazać, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Z powołanych przepisów wynika, że zakres i treść prawa miejscowego związana jest normami określonymi w aktach wyższego rzędu (w szczególności oprócz ustawy zasadniczej, zawartych w ustawach „zwykłych”). Prawną podstawę stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie ustawowe, a to z kolei przesądza o ich podporządkowanej pozycji aktów prawa miejscowego w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo więc z ustawy musi być wynikać delegacja rady gminy dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Na zasadę tę wskazuje w szczególności art. 40 ust. 1 u.s.g. Wynika z tego w dalszej konsekwencji, że badając akt prawa miejscowego, pod kątem jego zgodności z prawem należy mieć na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną uchwałą materia.

W niniejszej sprawie skargę na stanowiącą akt prawa miejscowego uchwałę nr XXII/440/2020 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 18 września 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Rolantowice złożył Wojewoda Dolnośląski. Wojewoda nie skorzystał z przysługującego mu ustawowego uprawnienia do stwierdzenia nieważności uchwały w terminie 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały, co spowodowało możliwość złożenia na nią skargi do sądu administracyjnego. Zaskarżył § 18 ust. 6 pkt 2 zakwestionowanego aktu, w którym organ stanowiący gminy postanowił, że dla terenu, o którym mowa w ust. 1, czyli dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1RU ustala się przeznaczenie podstawowe: teren obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych; pkt 2) w przypadku, gdy powierzchnia działki uniemożliwia wydzielenie działek budowlanych o ustalonych w pkt 1 parametrach, dopuszcza się pomniejszenie powierzchni jednej z wydzielanych działek o 10%. Organ nadzoru wskazał, że przyjęte unormowanie pozostaje w sprzeczności z przepisem wyższego rzędu, tj. art. 93 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (aktualny stan prawny Dz.U. 2020.1990 t.j. z dnia 2020.11.12), stosownie do którego 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. 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 zakwestionowanego fragmentu uchwały. Sąd doszedł do przekonania, że rada gminy umieszczając w ustaleniach planu miejscowego postanowienia dopuszczające podział nieruchomości w sposób niezgodny z ustawą dopuścił się istotnego naruszenia prawa. Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Artykuł 91 ust. 4 ustawy stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Nie wylicza rodzaju wad uchwał, które należą do istotnego naruszenia prawa. W art. 91 ust. 5 wskazuje jednak, że należy odpowiednio stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. W kontekście dostrzeżonego uchybienia należy dodać, że nie każde uchybienie przy uchwalaniu planu miejscowego musi skutkować jego unieważnieniem. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. tylko 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. Orzecznictwo wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). W konsekwencji, oceny, czy uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obarczona wadą skutkującą stwierdzeniem jej nieważności (lub stwierdzeniem wydania uchwały z naruszeniem prawa) przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się przez ocenę zaistnienia przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub (jak tu) planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Trzeba także pamiętać, że przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustanawiający przesłanki nieważności uchwał o studium i planie miejscowym stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 u.s.g. Oznacza to, że wyrok sądu administracyjnego stwierdzający nieważność uchwały w sprawie planu miejscowego może być wydany w przypadku zaistnienia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., tj. istotnego naruszenia zasad lub istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego. Inne naruszenia prawa, niewymienione w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., należy traktować jako nieistotne w rozumieniu art. 91 ust. 4 u.s.g., a więc niebędące przyczyną nieważności uchwały o planie miejscowym. Aby stwierdzić nieważność uchwały o planie miejscowym należy wykazać, że uchwała ta narusza zasady sporządzania planu lub tryb jego sporządzania ustawodawca miało charakter istotny. Kategorie "istotne" naruszeń prawa to naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum aktu. Chodzi tu zatem o takie naruszenie prawa, które prowadzi do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawa. (tak WSA w Lublinie w wyroku z 24 stycznia 2018 r. o sygn. II SA/Lu 881/17, publ.CBOSA). W kontekście rozpoznawanej sprawy, zdaniem sądu, kwestionowana uchwała pozostaje (w zakresie zaskarżonym) w wyraźnej sprzeczności z przepisem prawnym art. 93 ust. 2a u.g.n., co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika to wprost z treści tego przepisu. Mamy więc do czynienia z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, co skutkuje nieważnością uchwały rady gminy w zaskarżonej części.

Mając powyższe na uwadze 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 sentencji wyroku.