



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 7 marca 2023 r.

Poz. 1642

WYROK NR II OSK 1554/15 NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

z dnia 28 lutego 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:

Sędziowie:

sędzia NSA Barbara Adamiak (spr.)

sędzia NSA Paweł Miładowski

sędzia del. WSA Czesława Nowak-
Kolczyńska

Protokolant:

sekretarz sądowy Agnieszka
Chustecka

po rozpoznaniu w dniu 28 lutego 2017 roku
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Wojewody Dolnośląskiego
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu
z dnia 17 marca 2015 r. sygn. akt II SA/Wr 42/15
w sprawie ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich
z dnia 28 sierpnia 2014 r. nr XLVII/493/14
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego terenów w rejonie ulicy Starowiejskiej we wsi Smolec

- 1. uchyla pkt II zaskarżonego wyroku i stwierdza nieważność § 15 ust. 4 pkt 2 zaskarżonej uchwały we fragmencie „sieci infrastruktury technicznej oraz”,**
- 2. odstępuje od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości.**

Uzasadnienie

Wyrokiem z 17 marca 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 42/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w punkcie I stwierdził nieważność § 15 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z 28 sierpnia 2014 r., nr XLVII/493/14 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów w rejonie ulicy Starowiejskiej we wsi Smolec, zaś w punkcie II dalej idącą skargę Wojewody Dolnośląskiego na w/w uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z 28 sierpnia 2014 r., oddalił.

Powyższy wyrok zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym.

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na w/w uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich. W petitum skargi Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności § 15 ust. 2 pkt 3 lit. a oraz § 15 ust. 4 pkt 2 we fragmencie „sieci infrastruktury technicznej”. W uzasadnieniu Wojewoda w pierwszej kolejności wyjaśnił, że z uwagi na upływ terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego koniecznym było złożenie niniejszej skargi, gdyż w toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2013, poz. 1205, ze zm.), art. 15 ust. 2 pkt 10, art. 17 pkt 6 lit. c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r. poz. 647 ze zm., dalej u.p.z.p.) oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003., nr 164, poz. 1587).

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Kątach Wrocławskich wniosła o jej oddalenie.

Rozpoznając sprawę, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazał, że w myśl art. 147 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, 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. W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnił również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm., dalej u.p.z.p.) zgodnie, z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. W ocenie Sądu, istotne jest także to, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podustawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji. Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo.

Oceniając przedmiotową uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że zaskarżony przez Wojewodę Dolnośląskiego § 15 ust. 2 pkt 3 lit. a zostały podjęte z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc dotyczące zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), podjętych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. W § 15 ust. 2 dla terenów oznaczonych w planie symbolem 1 MN/U, 2 MN/U, 3 MN/U jako przeznaczenie podstawowe określono tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, natomiast jako uzupełniające - w zaskarżonej regulacji – drogi wewnętrzne.

Zdaniem Sądu na akceptację zasługuje sformułowany w skardze zarzut naruszenia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez nieokreślenie parametrów dróg wewnętrznych, których

lokalizację umożliwiono w zakresie przeznaczenia dopuszczalnego na terenach oznaczonych symbolami 1MN/U, 2 MN/U, 3 MN/U w zapisach § 15 ust. 2 pkt 3 lit. a niniejszej uchwały. Należy bowiem wskazać, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej – ustalenia w tym zakresie, stosownie do § 4 pkt 9 lit. a powoływanego rozporządzenia powinny zawierać w szczególności określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikację ulic i innych szlaków komunikacyjnych. W warunkach prawnych wynikających ze wskazanych w skardze jako naruszone przepisów ustawy i aktu wykonawczego należy podzielić stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że brakiem kompleksowej regulacji w zakresie ustalenia parametrów dróg wewnętrznych przewidzianych jako przeznaczenie dopuszczalne na terenach powyżej wymienionych Rada Miejska w Kątach Wrocławskich spowodowała kwalifikowaną wadliwość wskazanych w skardze zapisów. Zdaniem Sądu należy uznać, że droga wewnętrzna wchodzi w skład systemu komunikacji z tego względu, że poprzez teren tej drogi umożliwiony jest dostęp do wewnętrznego układu komunikacji drogowej. Istotne również jest, że ustawodawca zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji, tak samo jak Minister Infrastruktury zobowiązując ten organ w powoływanym wcześniej rozporządzeniu do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczył układu (systemu) komunikacyjnego wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, a więc również drogi wewnętrzne.

Sąd nie podzielił już jednak zarzutu skarżącego sformułowanego względem § 15 ust. 4 pkt 2 we fragmencie „sieci infrastruktury technicznej oraz”. W niniejszym przepisie kreując zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu lokalny prawodawca dla obszaru oznaczonego w planie symbolem 1R – przypisał przeznaczenie terenu rolniczego, a jako przeznaczenie uzupełniające przyjął sieci infrastruktury technicznej oraz infrastrukturę telekomunikacyjną w zakresie łączności publicznej.

Zdaniem Sądu, kwestionowanej przez skarżącego regulacji nie można odczytywać jako mechanizmu zmierzającego do zmiany przeznaczenia gruntu rolnego z pominięciem trybu wymaganego przez prawodawcę w postanowieniach ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm.). Nie sposób także uznać, że dopuszczenie jako uzupełniającego przeznaczenia sieci infrastruktury technicznej równoznaczne będzie ze zmianą przeznaczenia gruntów rolnych. W ocenie Sądu nie ma przeszkód aby oznaczenie określonego terenu jako rolnego wykluczało jednocześnie możliwość jego zagospodarowania - w ramach przeznaczenia uzupełniającego - pod sieci infrastruktury technicznej. Istotne jest jednak to, aby potencjalny inwestor przygotował projekt takiej inwestycji w sposób zgodny z obowiązującymi regulacjami, a nadto aby nie niweczył on podstawowego przeznaczenia tegoż obszaru jakim jest teren rolny. Zdaniem Sądu nie ma przeszkód, aby tak określone przeznaczenie podstawowe i uzupełniające wzajemnie obowiązywały. Zaaprobowanie stanowiska Wojewody skutkowałoby z kolei pozbawieniem, a nawet wyłączeniem rozwoju sieci infrastruktury technicznej jak też blokowaniem rozwoju sieci infrastrukturalnych tak o znaczeniu lokalnym jak i ponadlokalnym w sposób nieproporcjonalny do zakładanego celu.

W zaistniałych okolicznościach Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając wskazane naruszenia prawa za istotne – stosownie do art. 147 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - orzekł jak w pkt I sentencji, natomiast nie podzielając twierdzeń skarżącego – na podstawie art. 151 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - oddalił skargę.

Skargę kasacyjną od powyższego rozstrzygnięcia wniósł Wojewoda Dolnośląski, zaskarżając pkt II wyroku i zarzucając mu polegające na błędnej wykładni naruszenie prawa materialnego, tj. art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm.) w zw. z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.) przez przyjęcie, że:

a) dopuszczenie jako uzupełniającego przeznaczenia terenu rolniczego pod sieci infrastruktury technicznej nie będzie równoznaczne ze zmianą przeznaczenia gruntów rolnych z pominięciem trybu określonego w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych,

b) nie ma przeszkód, aby tak określone przeznaczenie podstawowe i uzupełniające wzajemnie obowiązywały, a istotne jest, aby potencjalny inwestor przygotował projekt inwestycji w sposób zgodny z obowiązującymi regulacjami, a nadto nie niweczył podstawowego przeznaczenia obszaru, jakim jest teren rolny,

c) zaaprobowanie stanowiska Wojewody Dolnośląskiego skutkowałoby pozbawieniem a nawet wyłączeniem rozwoju sieci infrastruktury technicznej, jak też zablokowaniem rozwoju sieci infrastrukturalnych tak o znaczeniu lokalnym, jak i nadlokalnym, w sposób nieproporcjonalny do zakładanego celu.

Wskazując na powyższe, wniesiono o:

1) uchylenie zaskarżonego orzeczenia w zakresie punktu II oraz rozpoznanie skargi, a w przypadku nieuwzględnienia tego wniosku o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania WSA we Wrocławiu,

2) zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Odpowiedź na skargę kasacyjną wniosła Gmina Kąty Wrocławskie, wnosząc o jej oddalenie w całości.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przesłanki nieważności postępowania sędowoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Skarga kasacyjna została oparta na usprawiedliwionej podstawie. Zarzut naruszenia art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 3 lutego 1995r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1205) jest zasadny. Według art. 7 ust. 2 pkt 1 tej ustawy „Przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne: gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klasy I - III wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi”. Wykładnia tego przepisu prawa wymaga uwzględnienia definicji pojęcia przeznaczenia przyjętego w art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych: „Ilekcroć w ustawie jest mowa o : przeznaczeniu gruntów na cele nierolnicze i nieleśne – rozumie się przez to ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych”. Nie ma podstaw w świetle regulacji ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a zwłaszcza określenia przedmiotu ochrony w art. 3 ust. 1 tej ustawy do rozróżnienia przeznaczenia gruntów na cel podstawowy i cel uzupełniający. Wprowadzenie przeznaczenia uzupełniającego przez dopuszczalność przeznaczenia na sieć infrastruktury technicznej jest równoznaczna z przeznaczeniem również na inny cel gruntów rolnych. Przeznaczenie uzupełniające: sieć infrastruktury technicznej obejmuje szeroki zakres różnych inwestycji związanych np. z budową urządzeń przesyłowych. Wprowadzenie zapisu przeznaczenia gruntów rolnych również na przeznaczenie uzupełniające jest obejściem wymogu ustanowionego w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w związku z regulacją art. 17 pkt 6 lit. c ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. 2012 r., poz. 647 ze zm.). Zarówno w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały, jak i aktualnie obowiązuje wymóg wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Artykuł 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na przeznaczenie gruntu rolnego również na inny cel nierolniczy. Naruszenie obowiązku podjęcia współdziałania w procedurze planistycznej przez wystąpienie o uzyskanie zgody na przeznaczenie gruntów rolnych również na inne przeznaczenie nierolnicze stanowi istotne naruszenie trybu sporządzenia planu (art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) uzasadniając zastosowanie sankcji nieważności § 15 ust. 4 pkt 2 w części stanowiącej o „sieci infrastruktury technicznej”.

W tym stanie rzeczy, skoro sprawa została dostatecznie wyjaśniona, na podstawie art. 188 w związku z art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji.

Na podstawie art. 207 § 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, odstąpiono od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.