



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 6 grudnia 2018 r.

Poz. 5764

Sygn. akt II SA/Lu 318/18



### W Y R O K

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Dnia 19 czerwca 2018 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Witold Falczyński
Sędziowie	Sędzia WSA Grzegorz Grymuza (sprawozdawca)
	Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski
Protokolant	Starszy asystent sędziego Bartłomiej Pastucha

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 19 czerwca 2018 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego  
na uchwałę Rady Gminy Niedrzwica Duża  
z dnia 28 listopada 2017 r. nr XXXVII/221/17  
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego  
stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 16 ust. 5 pkt 1.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

**Sygn. akt II SA/Lu 318/18****Uzasadnienie**

W skardze z dnia 8 lutego 2018 r. wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na uchwałę Nr XXXVII/221/17 Rady Gminy Niedzwica Duża z dnia 28 listopada 2017 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Niedzwica Duża etap II część II, Wojewoda Lubelski (dalej również jako: "skarżący" lub "organ nadzoru") wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w części obejmującej § 16 ust. 5 pkt 1.

W ocenie organu nadzoru § 16 ust. 5 pkt 1 przedmiotowej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu.

Jak wskazano w uzasadnieniu skargi § 16 ust. 5 pkt 1 uchwały Rada Gminy przyjęła, że dla terenów zabudowy zagrodowej, oznaczonych symbolem RM, „dopuszcza się przekształcanie starych siedlisk rolniczych na zabudowę letniskową”, w sytuacji gdy funkcjonowania zabudowy letniskowej na terenach rolniczych możliwe jest wyłącznie przy dopełnieniu wymogu uzyskania zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze.

Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeśli wymagają tego przepisy odrębne.

W świetle z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast w myśl art. 7 ust. 2 pkt 1 tej ustawy przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem wyjątku określonego w art. 7 ust. 2a ustawy.

Realizacja zabudowy letniskowej w przedmiotowym planie została dopuszczona na gruntach stanowiących użytki rolne, dla których brak jest zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Z toku formalnoprawnego przedmiotowej uchwały wynika, iż decyzją znak GZ.tr.602.177.2017 z dnia 27 lipca 2017 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie wyraził zgody na przeznaczenie ww. gruntów na cele nierolnicze.

Jak wywodził organ nadzoru odwołując się do art. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zabudowa letniskowa nie mieści się w pojęciu „gruntów rolnych”, natomiast z przepisu § 3 pkt rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki techniczne i ich usytuowanie ((Dz. U. z 2015 r. poz. 1422) wynika, że przez zabudowę zagrodową należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. Budynek gospodarczy w zabudowie zagrodowej to budynek przeznaczony do niezawodowego wykonywania prac warsztatowych oraz do przechowywania materiałów, narzędzi, sprzętu i płodów rolnych służących mieszkańcom budynku mieszkalnego, budynku zamieszkania zbiorowego, budynku rekreacji indywidualnej, a także ich otoczenia, a w zabudowie zagrodowej przeznaczony również do przechowywania środków produkcji rolnej i sprzętu oraz płodów rolnych (§ 3 pkt 8 ww. rozporządzenia).

Wojewoda podkreślił, że zabudowa zagrodowa (siedlisko) służy prowadzeniu działalności rolniczej, stanowiąc jednocześnie miejsce zamieszkiwania i pracy rolnika i jego rodziny, a grunty zajęte pod budynki mieszkalne w gospodarstwach rolnych uznaje się za grunty wykorzystywane rolniczo. Zabudowa zagrodowa łączy zatem funkcję mieszkaniową z funkcją produkcji rolnej. Nie przewiduje zatem dopuszczenia na takich terenach zabudowy letniskowej powstałej z przekształcenia starych siedlisk rolniczych.

Zestawiając brzmienie art. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z pojęciem zabudowy zagrodowej należy stwierdzić, że zabudowa zagrodowa mieści się w pojęciu „celu rolniczego”, w przeciwieństwie do dopuszczonej uchwałą zabudowy letniskowej. Organ nadzoru zwrócił również uwagę na to, że w planie nie definiuje się przy tym pojęcia „starych siedlisk rolniczych”, w związku z czym zapis planu dopuszczający przekształcanie starych siedlisk rolniczych na zabudowę letniskową może

dotyczyć również zabudowy zagrodowej powstałej na terenach obecnie niezabudowanych przeznaczonych na zabudowę zagrodową na glebach klas chronionych.

W odniesieniu do wyjaśnień Wójta Gminy Niedzwica Duża dotyczących możliwości wykorzystywania istniejącej zabudowy zagrodowej dla potrzeb letniskowych Wojewoda wskazał, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują politykę przestrzenną gminy na przyszłość. Walory turystyczne terenów rolnych nie uzasadniają dopuszczenia przekształcania starych siedlisk rolniczych na zabudowę letniskową bez uzyskania zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze. Co więcej, z przytoczonych wyjaśnień wynika, że w przyszłości tereny zabudowy zagrodowej mogłyby zostać przekształcone w tereny zabudowy letniskowej z obejściem przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Reasumując organ nadzoru stwierdził, że brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych na cele inne niż leśne skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie, co w konsekwencji stanowi przesłankę uznania go za nieważny.

W odpowiedzi na skargę reprezentujący Radę Gminę Niedzwica Duża Wójt Gminy Niedzwica Duża wniósł o oddalenie skargi.

W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę opisano tok czynności związanych z podjęciem oraz zaskarżeniem uchwały Nr XXXVII/221/17 Rady Gminy Niedzwica Duża z dnia 28 listopada 2017 r., jak również argumenty przedstawione w uzasadnieniu skargi.

Wskazano również, że w piśmie Wójta Gmina Niedzwica Duża z dnia 2 stycznia 2018 r., znak: ZPG 6721.10.2017/2018 wyjaśniono, iż niniejsze opracowanie jest fragmentem kompleksowego projektu zmian planu zagospodarowania przestrzennego gminy Niedzwica Duża przyjęto jednolitość zapisów ustaleń planu dla terenów o danej funkcji na obszarze całej gminy. Stąd zapis dla terenów zabudowy zagrodowej uwzględniający również status istniejącej zabudowy zagrodowej, która szczególnie w terenach atrakcyjnych turystycznie mogłaby być wykorzystywana dla potrzeb agroturystyki jako zabudowa letniskowa. Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r. (Dz. U. z 2017 poz. 2168) w art. 3 określa, że jej przepisów nie stosuje się do „typowych usług oferowanych w ramach agroturystyki, a także świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów”. Zapis planu uwzględniający możliwość wykorzystania istniejącej zabudowy zagrodowej dla potrzeb letniskowych w formie np. agroturystyki nie wymaga wyłączenia gruntów z produkcji rolnej.

Podkreślono, że stosownie do obowiązujących przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) organem odpowiedzialnym za kształtowanie polityki przestrzennej na obszarze gminy jest wójt (burmistrz) i to on prowadzi proces planowania przestrzennego. Jednak proces ten przewiduje szereg uzgodnień i tak zgodnie z art. 17 cytowanej ustawy o planowaniu, zamierzenia przewidziane w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oceniane są m.in. pod względem zasadności zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze przez organ właściwy w tym zakresie. Z art. 3 ust. 1 pkt 1 wynika między innymi, że ochrona gruntów rolnych i leśnych polega na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne. Z kolei z art. 6 ust. 1 wynika, że na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów, jako nieużytki, a w razie ich braku - inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej.

Końcowo wskazano, że przytoczone wyżej przepisy nie zamykają możliwości przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych klasy od I-III. Ochrona tego rodzaju gruntów rolnych nie może być ochroną realizowaną za wszelką cenę. Jeśli wnioskodawca wskaże racjonalne powody, dla których grunty takie powinny zostać przeznaczone na cele nierolnicze, to wówczas nie można odmówić zmiany ich przeznaczenia tylko dlatego, że ustawa nakazuje szczególnie tego rodzaju grunty chronić.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:**

Skarga jest uzasadniona.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w zw.

z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm. - dalej jako "p.p.s.a.").

W myśl art. 147 § 1 p.p.s.a., 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.

Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm. - dalej jako "u.s.g.") 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 ust. 1 u.s.g.)

Zgodnie natomiast z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm. – dalej jako „u.p.z.p.”) nieważność uchwały rady gminy w całości lub części powoduje istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Skarga w sprawie wniesiona została w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g., przy czym uchwałę zaskarżono w części, a mianowicie w zakresie § 16 ust. 5 pkt 1 uchwały.

Organ nadzoru domagając się stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanej części zarzucił, że § 16 ust. 5 pkt 1 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu.

W ocenie Sądu w realiach przedmiotowej sprawy stwierdzenie takie należy w całości podzielić.

Procedurę sporządzenia i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określają przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przy czym zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane (art. 27 u.p.z.p.).

W § 16 ust. 5 pkt 1 uchwały Rada Gminy Niedrzwica Duża przyjęła, że dla terenów zabudowy zagrodowej, oznaczonych symbolem RM, „Dopuszcza się przekształcanie starych siedlisk rolniczych na zabudowę letniskową”.

Tak szeroko określona i nieograniczona żadnymi dodatkowymi warunkami możliwość przekształcania gruntów rolnych, do jakich zaliczyć należy tereny zabudowy zagrodowej na cele nierolnicze - zabudowę letniskową narusza procedurę uchwalenia zmiany planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie wymogów wynikających z art. 17 pkt 6 lit. c) u.p.z.p.

W § 16 ust. 5 pkt 1 uchwały przewidziano możliwość przekształcenia starych siedlisk rolniczych na zabudowę letniskową.

Jak trafnie zauważył to organ nadzoru zabudowa zagrodowa to między innymi wchodzące w skład gospodarstwa rolnego budynki mieszkalne, gospodarcze i inwentarskie.

Tereny zabudowy zagrodowej, o których mowa w § 16 uchwały, to zatem grunty rolne pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi produkcji rolniczej.

Nie budzi zatem wątpliwości, że tereny starych siedlisk rolniczych z § 16 ust. 5 pkt 1 uchwały to grunty rolne w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 1161 ze zm. - dalej jako "ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych").

Oczywiste jest również i to, że do gruntów rolnych nie można zaliczyć zabudowy letniskowej. Zabudowa letniskowa nie mieści się bowiem w pojęciu gruntów rolnych, określonych w art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Tym samym Rada Gminy przewidując w § 16 ust. 5 pkt 1 uchwały możliwość przekształcenia starych siedlisk rolniczych na zabudowę letniskową w istocie dopuściła możliwość przeznaczenia gruntów rolnych w postaci starych siedlisk rolniczych na cele nierolnicze - zabudowę letniskową.

Tak bowiem należy odczytywać ten zapis, albowiem zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 u.p.z.p. ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, przy czym każdy zainteresowany ma prawo, w granicach określonych ustawą, do

zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich.

Brak jakichkolwiek wynikających z planu miejscowego ograniczeń w stosowaniu § 16 ust. 5 pkt 1 uchwały oznaczał, że przewidziana w nim możliwość przekształcenia gruntów rolnych (starych siedlisk rolniczych) na cele nierolnicze (zabudowę letniskową) dotyczyła również gruntów, o których mowa w art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a więc gruntów, w stosunku do których zmiana przeznaczenia gruntów wymaga zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Wprowadzenie zatem w § 16 ust. 5 pkt 1 uchwały możliwości przekształcenia tego rodzaju gruntów rolnych na cele nierolnicze, bez uprzedniego uzyskania zgody właściwego ministra, naruszało procedurę uchwalenia zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, albowiem nastąpiło z pominięciem art. 17 pkt 6 lit c) u.p.z.p., który obliguje wójta gminy do uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne.

Powyższe naruszenie trybu uchwalenia zmiany planu zagospodarowania przestrzennego miało charakter istotny albowiem dotyczyło pominięcia przy zmianie przeznaczenia gruntów rolnych zgody organów, która dla dokonania zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, jest obligatoryjna.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że przy uchwaleniu § 16 ust. 5 pkt 1 uchwały dopuszczono się również istotnego naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego.

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być formułowane m.in. z zachowaniem wymagań określonych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p.

Poza wymienionym w tym przepisie wymogiem dotyczącym kwestii wynikających z prawa własności muszą być zatem również brane pod uwagę i pozostałe wskazane tam wymagania, w tym w szczególności wymagania dotyczące ochrony gruntów rolnych i leśnych.

Grunty rolne pozostają pod ochroną, przy czym ochrona ta wyraża się między innymi w ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Naruszenie przy uchwalaniu zmiany planu zagospodarowania przestrzennego wynikających z ustawy zasad dotyczących ograniczania przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze jest tożsame z zaniechaniem uwzględnienia w planowaniu przestrzennym wymagań dotyczących ochrony gruntów rolnych, co pozwala zakwalifikować działanie Rady Gminy jako istotnie naruszające zasady sporządzania planu miejscowego.

Zwrócić należy także uwagę, że § 16 ust. 5 pkt 1 uchwały został sformułowany w sposób niejasny i niejednoznaczny, co stanowi istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które również przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego.

Według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 283), przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Również zatem plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, formułujący normy powszechnie obowiązujące, których adresatami są zarówno organy administracyjne, jak i inne podmioty (osoby fizyczne, osoby prawne itd.), powinien zostać sformułowany jednoznacznie i w sposób powszechnie zrozumiały.

Takiego przymiotu jasności i jednoznaczności nie można przypisać § 16 ust. 5 pkt 1 uchwały.

W tym kontekście wskazać należy, że w uchwale nie zdefiniowano w ogóle pojęcia "starych siedlisk rolniczych", co przy niejednoznaczności wyrażenia "stary" nie pozwala na jednoznaczne określenie terenów zabudowy zagrodowej, które objęte byłyby hipotezą powyższej regulacji.

W uchwale możliwość przekształcenia terenów zabudowy zagrodowej na zabudowę letniskową nie została w żaden sposób powiązana z określonymi kategoriami gruntów rolnych. Nie wprowadzono przy tym również żadnych bardziej szczegółowych zasad stosowania tej regulacji, co sprawia, że jej zakres

przedmiotowy został określony zbyt szeroki. Wniosek taki uzasadnia również brak powiązania § 16 ust. 5 pkt 1 uchwały z konkretnymi i zindywidualizowanymi gruntami rolnymi, które miałyby zostać objęte hipotezą tego postanowienia.

Bez znaczenia dla powyższych ocen pozostają twierdzenia przedstawione w odpowiedzi na skargę.

Nikt, w tym także organ nadzoru, nie kwestionuje tego, że to gmina i jej organy są podmiotami odpowiedzialnymi za kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Proces ten musi jednak być wykonywany z zachowaniem wymogów wynikających z obowiązującego prawa, w tym w szczególności z zachowaniem przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, czego w przedmiotowej sprawie zabrakło.

Zgodzić należy się i z tym, że także ochrona gruntów rolnych klasy I-III nie ma charakteru absolutnego i nie może być ochroną realizowaną za wszelką cenę.

Jak wynika bowiem z przywoływanych wyżej przepisów także i grunty rolne klasy I-III mogą zostać przeznaczone na cele nierolnicze, pod warunkiem jednakże uzyskania zgody właściwego ministra. Faktu nie uzyskania takiej zgody przez Wójta Gminy nie można utożsamiać z wykluczeniem możliwości zmiany przeznaczenia takich gruntów.

Wskazać należy także, że sam wzgląd na atrakcyjność turystyczną poszczególnych obszarów Gminy nie wydaje się być wystarczający do dokonania zmiany przeznaczone gruntów rolnych na cele nierolnicze.

W tym kontekście zauważyć należy, że wyeliminowanie z obrotu prawnego § 16 ust. 5 pkt 1 uchwały nie wyklucza możliwości wykorzystywania siedlisk rolniczych dla potrzeb agroturystyki. Zakwestionowana regulacja dotyczyła bowiem możliwości przekształcenia zabudowy zagrodowej w zabudowę letniskową, a nie możliwości wykorzystania zabudowy zagrodowej przy oferowaniu usług agroturystycznych.

W tym stanie rzeczy, na podstawie przytoczonych powyżej przepisów oraz w oparciu o art. 147 § 1 p.p.s.a., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie orzekł jak w sentencji wyroku.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*