



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 30 grudnia 2019 r.

Poz. 11394

### WYROK NR IV SA/PO 584/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 23 października 2019 r.

**w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Okonek dla terenu położonego w Lotyniu przy ul. Szczecineckiej - II etap**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 584/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 października 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Izabela Bąk-Marciniak (spr.)

Sędzia WSA Maciej Busz

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska

Protokolant sekr. sąd. Roman Sukhyi

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 października 2019 r.

przy udziale .....

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Okonku

z dnia 28 sierpnia 2018 r. nr LV/395/2018

w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Okonek dla terenu położonego w Lotyniu przy ul. Szczecineckiej - II etap

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 9 ust. 1 pkt 8, 9, 10;
2. zasądza od Gminy Okonek na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sygn. akt IV SA/Po 584/19

### Uzasadnienie

Dnia 28 sierpnia 2018 r. Rada Miejska w Okonku na podstawie art. 20 ust. 1 oraz art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm. – dalej u.p.z.p.) podjęła uchwałę Nr LV/395/2018 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Okonek dla terenu położonego w Lotyniu przy ul. Szczecineckiej - II etap.

Skargę na powyższą uchwałę wywiódł do Sądu Wojewoda Wielkopolski, wnosząc o stwierdzenie nieważności przepisu § 9 ust. 1 pkt 8, 9 i 10 zaskarżonej uchwały i zasądzenie kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych.

Skarżonej uchwale zarzucono naruszenie przepisów art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.) poprzez wprowadzenie przepisów dotyczących procedury scalania i podziału działek dla nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolne.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że przepisem § 9 ust. 1 pkt 8, 9 i 10 przedmiotowej uchwały ustalono minimalne powierzchnie działek, kąty pomiędzy frontem działek, a liniami podziału na działki oraz szerokość frontów działek dla terenów zabudowy zagrodowej oznaczonej symbolem RM.

Zgodnie z przepisem art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami przepisy dotyczące procedury scalania i podziału nieruchomości stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. Ponadto zgodnie z art. 93 pkt 2a i 3a te same przepisy dotyczą podziału 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. Warunku dotyczącego wydzielenia działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha nie stosuje się do działek gruntu projektowanych do wydzielenia pod drogi wewnętrzne.

W związku z powyższym ustalenie w przepisach planu zasad scalania i podziału nieruchomości na terenach zabudowy zagrodowej, które zgodnie z ustawą z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161) stanowią grunty rolne należy uznać za niedopuszczalne. Z kolei parametr minimalnej powierzchni działki w wielkości minimalnej 3000 m<sup>2</sup> wynika wprost z ustawy o gospodarce nieruchomościami, zatem jego wprowadzenie w planie jest zbędne.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska wniosła o oddalenie skargi, ewentualnie o odrzucenie skargi i umorzenie postępowania. W ocenie organu przedstawione przez skarżącego zarzuty są ogólnikowe i nie mają waloru istotności.

### Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm.- dalej p.p.s.a.), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej. Stosownie zaś do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r.- Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 2107) kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W ramach tej kognicji Sąd zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. powołany został do orzekania w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

W świetle art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm. - dalej u.s.g.) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne,

przy czym o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy. W takiej sytuacji może jedynie zaskarżyć wadliwy akt do sądu administracyjnego zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję organ nadzoru nie jest skrepowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob.m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lipca 2005 r. sygn. akt II OSK 320/05 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> - dalej CBOSA).

Przechodząc do oceny zasadności skargi należy przywołać art. 28 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym, 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. W przepisie tym przewidziano dwie podstawowe przesłanki oceny zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Pierwszą przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego. Chodzi tu przede wszystkim o związanie rady gminy przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych, które wyznaczają granice władztwa planistycznego gminy (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08 - CBOSA). Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. np. Z. Niewiadomski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2016, 9 wyd., teza 4 do art. 28).

Natomiast, w art. 28 u.p.z.p. przewidziano przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu. Jeżeli chodzi o tryb sporządzania planu, to pojęcie to odnosi się do sekwencji czynności jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu, a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia z dnia 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08 - CBOSA).

LV/395/2018 Przedmiotem kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała Rady Miejskiej w Okonku Nr w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Okonek dla terenu położonego w Lotyniu przy ul. Szczecineckiej - II etap.

Poza sporem pozostaje, że zaskarżona Uchwała, jako podjęta w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest aktem prawa miejscowego - zostało to *expressis verbis* przesądzone przez ustawodawcę w art. 14 ust. 8 u.p.z.p. Tym samym bez wątplenia należy ona do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego.

Poza sporem pozostaje, że zaskarżona Uchwała, jako podjęta w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest aktem prawa miejscowego - zostało to *expressis verbis* przesądzone przez ustawodawcę w art. 14 ust. 8 u.p.z.p. Tym samym bez wątplenia należy ona do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego.

W rozpoznawanej skardze jej autor podniósł wyłącznie zarzut naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, a ściślej: naruszenia art. 101 ust. 2 u.g.n.. Wojewoda wyraźnie wskazał, że zaskarża Uchwałę w części - tj. jej § 9 ust. 1 pkt 8, 9 i 10. Pomimo że Wojewoda nie podniósł żadnego zarzutu, który dotyczyłby naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, to Sąd był zobligowany zbadać tę okoliczność z urzędu, jako że rozpoznawana skarga jest pierwszą wniesioną na przedmiotową Uchwałę (por. wyroki WSA: z 06.10.2011 r., II SA/Kr 38/11; z 24.04.2013 r., IV SA/Po 1153/12; z 18.07.2013 r., II SA/Wr 835/12 – CBOSA). W wyniku tego badania Sąd stwierdził, że zaskarżony Plan został uchwalony z zachowaniem procedury określonej w art. 17 u.p.z.p. Podkreślenia wymaga, że kwestia ta nie była przedmiotem sporu pomiędzy stronami.

W § 9 ust. 1 (punkt 8 ,9 , 10) zaskarżonej uchwały wskazano, że na terenie RM ustala się:

- 8) powierzchnię działek od 3000m<sup>2</sup> do powierzchni równej powierzchni całego terenu;
- 9) kąt pomiędzy frontem działki, a liniami podziału na działki w przedziale od 30° do 150°;
- 10) szerokość frontu działki od 16 do 210m.

Natomiast zgodnie z § 2 ust. 1 zaskarżonej uchwały: „Ustala się, w granicach niniejszego planu, następujące przeznaczenie terenów: 1) teren zabudowy zagrodowej –oznaczony na rysunku symbolem RM”.

Sąd rozpoznający niniejszą sprawę w pełni podzielił zarzuty skargi. Umieszczenie w ustaleniach planu miejscowego postanowień dotyczących zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości położonych na terenach rolnych, narusza przepisy art. 101 ust. 2 u.g.n. Tak opisane naruszenie prawa ma charakter istotny, bowiem przyjętych zasad nie można ustalać dla terenów przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolnicze bądź leśne.

Obowiązek określenia w planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych tym planem wynika z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. Przepis ten winien być interpretowany z uwzględnieniem art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p., stosownie do którego w planie określa się granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości – w zależności od potrzeb, a więc ustalenie powyższego w planie jest obligatoryjne, o ile plan przewiduje obszary scaleń i podziałów (vide: wyrok NSA z 24 września 2013r., sygn. II OSK 2478/12, z 24 lutego 2017r., sygn. II OSK 1558/15 – dostępne na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zgodnie z art. 93 ust. 2a u.g.n. 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 działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, jest dopuszczalny jedynie w celu powiększenia sąsiedniej nieruchomości lub regulacji granic między sąsiadującymi nieruchomościami. Co do zasady zatem ustawodawca przewidział, że w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, dopuszczalny jest podział nieruchomości jedynie w przypadku, gdy ich powierzchnia po podziale nie przekracza 0,3 ha. Jedyne wyjątki jakie w tym przepisie zostały przewidziane dotyczą sytuacji, gdy podział nieruchomości następuje w celu powiększenia sąsiedniej nieruchomości lub regulacji granic pomiędzy sąsiadującymi nieruchomościami, gdyż w takim przypadku dopuszczalny jest podział nieruchomości na działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha

Zabudowa zagrodowa, immanentnie powiązana jest z działalnością rolniczą, a więc wykonywaną na terenie przeznaczonym na cele rolne. Zapis zredagowany tak jak w zaskarżonej uchwale pozostaje więc w oczywistej sprzeczności z art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami i byłby dopuszczalny tylko w takim wypadku, gdyby w planie miejscowym przewidziano, że taką powierzchnię będą posiadały działki wydzielone w celu powiększenia sąsiedniej nieruchomości, bądź w celu regulacji granic między sąsiednimi nieruchomościami. Ponieważ komentowany zapis planu takiego zastrzeżenia nie zawiera, słusznie wywiódł organ nadzoru, że jest on niezgodny z art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W odniesieniu do scaleń i podziałów ww. nieruchomości ustawa o gospodarce nieruchomościami – oprócz przywołanego wyżej wyłączenia z art. 101 ust. 2 u.g.n. – zawiera wyraźne odesłanie do ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 908; w skrócie "u.s.w.g").

To właśnie ta ostatnia ustawa znajduje przede wszystkim zastosowanie do scalania i podziału (zwanego na tle tej ustawy "wydzielaniem") nieruchomości rolnych i gruntów leśnych. Znamienne, że ustawa ta nie określa żadnych parametrów wydzielanych gruntów. Nie deleguje też wyraźnie kompetencji normodawczej w tym zakresie na lokalne organy planistyczne. (Takiej delegacji nie zawiera zwłaszcza przepis art. 22 ust. 1 u.s.w.g. – który stanowi ogólnie, że: "Projekt scalenia lub wymiany gruntów powinien uwzględniać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego" – wystarczy zestawieć brzmienie ww. przepisu, z zawierającym tego rodzaju delegację przepisem art. 102 ust. 1 zd. drugie u.g.n. w brzmieniu: "Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy").

W ocenie Sądu nie jest to zaniechanie prawodawcze, lecz świadoma decyzja ustawodawcy, motywowana specyfiką postępowania scaleniowego odnoszącego się do gruntów rolnych (a także leśnych), prowadzonego w trybie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów. Jak bowiem trafnie wskazuje się w orzecznictwie, cechą charakterystyczną takiego postępowania jest to, że organy administracyjne opracowujące projekt scalenia korzystają ze swobody w jego ukształtowaniu i wyborze najlepszego, ich zdaniem, rozwiązania w danych warunkach, tak by w miarę możliwości uwzględnić interesy i życzenia wszystkich uczestników scalenia (por. wyrok WSA z 04.06.2014 r., II SA/Rz 958/12, CBOSA). Odgórne, sztywne ustalenie parametrów wydzielanych gruntów (choćby w postaci wielkości minimalnych lub maksymalnych) – czy to w ustawie, czy w planie miejscowym – mogłoby wspomnianą swobodę nadmiernie

ograniczyć, a przez to utrudnić lub wręcz uniemożliwić osiągnięcie celu omawianego postępowania scaleniowego, jakim, zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.w.g., jest: "tworzenie korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych, racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów, dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu."

Wszystko to zdaje się odzwierciedlać świadomą decyzję ustawodawcy, że kwestia parametrów działek powstających w wyniku podziału albo scalenia i podziału nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, co do zasady nie wymaga unormowania. A tam gdzie ustawodawca uznał to za celowe lub niezbędne, odnośne regulacje ustanowił sam. Skoro zaś omawiane zagadnienia podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości przeznaczonych na cele rolne i leśne zostały w niezbędnym zakresie unormowane w ustawach, to oznacza, że uchwałodawca lokalny nie posiada już w tym zakresie kompetencji normodawczej.

W szczególności nie jest on więc upoważniony do regulowania w planach miejscowych parametrów działek o przeznaczeniu rolnym lub leśnym, powstających w wyniku podziałów albo scaleń i podziałów. Takiemu wnioskowi nie stoją na przeszkodzie ogólne sformułowania przepisów art. 15 ust. 3 pkt 10 oraz art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. Przepisy te nie mogą być bowiem interpretowane w taki sposób, iżby upoważniały radę gminy do normowania, w uchwalanym na ich podstawie m.p.z.p., wskazanych w nich kwestii z zakresu zagospodarowania terenów (tj. warunków dokonywania podziałów oraz scaleń i podziałów), które zostały już unormowane przez ustawodawcę w sposób zupełny, tj. nie przewidujący potrzeby dalszej regulacji, w innych ustawach – w odniesieniu do nieruchomości rolnych i leśnych (patrz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 lipca 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 242/19, LEX nr 2718001).

Zarazem jednak godzi się zauważyć, że postanowienia planów miejscowych (w tym przypadku: dotyczące parametrów wydzielanych działek) mają status przepisów prawa miejscowego, i jak każdy taki przepis, winny być respektowane także przy dokonywanym przez geodetę podziale nieruchomości. Tę pozorną sprzeczność - wyrażającą się, z jednej strony, w braku obowiązywania w przypadku podziału rolnego wymogu (statuowanego w art. 93 ust. 1 zd. pierwsze u.g.n.) zgodności takiego podziału z planem miejscowym, a z drugiej strony, w wynikającym z zasady praworządności obowiązku przestrzegania przepisów prawa, także prawa miejscowego - da się pogodzić w jeden tylko sposób, a mianowicie przez zaakceptowanie przedstawionego wyżej stanowiska o braku, co do zasady, podstaw do regulowania w m.p.z.p. parametrów działek wydzielanych w ramach podziału rolnego (odpowiednio: scalenia i podziału).

W kontrolowanej sprawie zakwestionowane postanowienia Planu dotyczyły terenu zabudowy zagrodowej (RM). Zarówno z tego względu, iż prawo zabudowy ma charakter wolnościowy i konieczne jest wykazanie każdego przejawu ingerencji w to prawo, jak i z uwagi na to, że konstytucyjne gwarancje praw wolnościowych sprowadzają się zwłaszcza do ochrony sądowej, podstawowe znaczenie ma przedstawienie przez organ motywów jego działania i podstaw takiej, a nie innej ingerencji w prawo własności. Powinno to nastąpić bądź w uzasadnieniu uchwały - o ile jest ono sporządzane - a na pewno w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, lub w odpowiedzi na skargę, a także można je dekodować z dokumentacji planistycznej, zwłaszcza z protokołu sesji rady poprzedzającej uchwalenie planu (tak W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 210-211).

W niniejszej sprawie Rada Miejska tym wymogom nie sprostała, gdyż wprowadziła do Planu kwestionowane postanowienie w sposób całkowicie arbitralny, nie motywując należycie potrzeby jego ustanowienia w tym przypadku, ani też w żaden sposób nie uzasadniając przyjęcia takiej, a nie innej wielkości minimalnej powierzchni zabudowy i pozostałych wskaźników w uzasadnieniu do Uchwały

W reasumpcji Sąd doszedł do przekonania, że - wbrew stanowisku Rady Miejskiej - Wojewoda trafnie wytknął w skardze, iż § 9 ust. 1 pkt 8, 9, 10 Uchwały w istotnym stopniu narusza prawo, wykraczając poza granice upoważnienia przewidzianego w art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p.

Z powyższych powodów, Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. w pkt 1 wyroku stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w opisaney części. O kosztach postępowania Sąd orzekł w pkt 2 wyroku działając na podstawie art. 200 w związku z art. 205 P.p.s.a., uwzględniając kwotę stanowiącą równowartość wynagrodzenia pełnomocnika (480 zł) ustalonego 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).

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk-Marciniak

Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Asesor sądowy WSA

(-) Maria Grzymisławska-Cybulska