

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12
WYDZIAŁ IV
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

Dnia 21 października 2019 r.

Sygn. akt IV SA/Po 403/19

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Urząd Miasta i Gminy
Murowana Goślina
14060/19/DG
Wpłynęło dn. 23-10-2019
Przyjęto przez:
Lidia Nowak



01000DB43

90 / 23.10.2019
20-761P
750

URZĄD MIASTA I GMINY Murowana Goślina	
Wpłynęło dnia	23-10-2019
Opis	Zat.
Podpis.....	

Rada Miejska w Murowanej Goślinie
Pl. Powstańców Wielkopolskich 9
62-095 Murowana Goślina

DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 18 października 2019 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 14 sierpnia 2019 r. wraz z uzasadnieniem w sprawie ze skargi Wojewody Wielkopolskiego. Jednocześnie zwraca akta administracyjne nr XLVI/429/2018.

Monika Zaporowska
st. sekretarz sądu

Załączniki:

1. odpis orzeczenia
2. akta administracyjne (2 t.)



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 sierpnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Maciej Busz
Sędzia		WSA Józef Maleszewski (spr.)
Asesor sądowy		WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska
Protokolant		Sekr. sąd. Agata Żebrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 sierpnia 2019 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie
z dnia 13 sierpnia 2018 r., nr XLVI/429/2018
w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
w rejonie Białęg i Białężyna

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 10;
2. zasądza od Miasta i Gminy Murowana Goślina na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Monika Zaporowska
St. sekretarz sądowy



Wyrok z dnia 14.08.2019r.
Pozostawienie sygn. akt IV SA/Po 403/19 jest prawomocny(e)
od dnia 28.08.2019 r.

podpis sędziego / referendarza sądowego

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Murowanej Goślinie, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm. – dalej u.s.g.) oraz art. 20 ust. 1 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.), w dniu 13 sierpnia 2018 r. podjęła uchwałę nr XLVI/429/2018 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie Białęg i Białężyna (dalej zaskarżona uchwała).

Wojewoda Wielkopolski reprezentowany przez zawodowego pełnomocnika, działając na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na powyższą uchwałę, wnosząc o stwierdzenie nieważności § 10 zaskarżonej uchwały i zasądzenie kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych.

Wojewoda zarzucił zaskarżonym przepisom uchwały rażące naruszenie art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1945, dalej: u.p.z.p. - w zw. z art. 101 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm., dalej: u.g.n.) poprzez zawarcie w planie miejscowym zasad scalania i podziału terenów przeznaczonych na cele rolne

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. 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, w trybie określonym w art. 90 ww. ustawy. Stosownie do art. 93 ust. 1 u.s.g. po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 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.

W myśl normy art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie

zagospodarowania przestrzennego. Zatem obligatoryjnych ustaleń co do przeznaczenia oraz określenia sposobu zagospodarowania terenów dokonuje rada gminy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Stosownie do regulacji art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego" w orzecznictwie interpretowane jest jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania planu miejscowego dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna oraz załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Przy czym zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - Dz. U. Nr 164, poz. 1587 ze zm., dalej: Rozporządzenie.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa to naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwały, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, błędne zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy naruszenie procedury podjęcia uchwały.

Zgodnie z § 3 zaskarżonej uchwały dla terenu objętego przedmiotowym planem ustalono przede wszystkim rolnicze i leśne przeznaczenie terenu (tereny rolnicze, tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, teren zabudowy zagrodowej, teren rolniczy z dopuszczeniem zalesień, lasy jak i teren wód powierzchniowych śródlądowych, teren drogi publicznej, drogi wewnętrznej i infrastruktury technicznej). U.g.n. reguluje w rozdziale II sprawy scalania nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu (art. 101 ust. 1), przy czym przepisy tego rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. Przepisów

rozdziału nie stosuje się natomiast do nieruchomości, które zostały objęte postępowaniem scaleniowym na podstawie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (art. 101 ust. 3 u.g.n.). W myśl art. 102 ust. 1 i 2 u.g.n., gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101 ust. 1 a szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy.

Z przywołanych przepisów wynika, że dla nieruchomości położonych w planie miejscowym na terenach przeznaczonych na cele rolne i leśne nie stosuje się przepisów u.g.n. dotyczących zarówno scalania i podziału nieruchomości, jak też dotyczących podziału nieruchomości (z zastrzeżeniem wynikającym z art. 92 ust. 1 u.g.n.). Do gruntów tych znajdzie bowiem zastosowanie ustawa z dnia 26 marca 1982 roku o scalaniu i wymianie gruntów (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 908 ze zm.). Podnieść należy, że przepisy ww. ustawy o scalaniu i wymianie gruntów nie określają zasad podziału takich nieruchomości, regulują one jedynie kwestie scalenia i wymiany gruntów rolnych i leśnych.

Nie ulega wątpliwości, że objęty planem miejscowym teren jest przeznaczony przede wszystkim na cele rolne i leśne (§ 3 uchwały). W konsekwencji zdaniem organu nadzoru niedopuszczalne było zamieszczenie w przedmiotowym planie zagospodarowania przestrzennego § 10 zawierającego szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. Ustalenie w planie miejscowym zasad podziału i scalania nieruchomości przeznaczonych w nim na cele rolne i leśne niewątpliwie stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Murowana Goślina wniósł o uwzględnienie skargi w całości, podzielając zasadność jej zarzutów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2018 r., poz. 1302 - 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 2017 r., poz. 2188) 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 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 już 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 skrzepowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lipca 2005 r., sygn. akt II OSK 320/05 oraz postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 572/05, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> – dalej CBOSA).

W rozpoznawanej sprawie Wojewoda Wielkopolski w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania zaskarżonej uchwały nie orzekł o jej nieważności, wobec czego był władny zaskarżyć ją w trybie art. 93 u.s.g.

Dalej należy wskazać, że nie ulega wątpliwości, iż zaskarżona uchwała jako podjęta w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.), zatem należy do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a.

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 zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Po pierwsze, 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). 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).

Po drugie, 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 poczynwszy 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. II OSK 1778/08).

Należy podkreślić, że Wojewoda Wielkopolski w skardze zawarł zarzuty dotyczące wyłącznie zawartości aktu nie kwestionując trybu sporządzania zaskarżonej uchwały. W tym miejscu należy zaznaczyć, że rozpoznawana skarga jest pierwszą skargą do sądu administracyjnego na przedmiotową uchwałę. Rodzi to obowiązek skontrolowania trybu sporządzenia miejscowego planu (por. wyroki WSA w Krakowie z dnia 6 października 2011 r. sygn. akt II SA/Kr 38/11; WSA w Poznaniu z dnia 24 kwietnia 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 1153/12; WSA we Wrocławiu z dnia 18 lipca 2013 r. sygn. akt II SA/Wr 835/12 – CBOSA). Po przeanalizowaniu akt sprawy Sąd stwierdza, że zaskarżony plan został uchwalony z zachowaniem procedury określonej w art. 17 u.p.z.p.

Odnosząc się do zarzutów i wniosków skargi, Sąd rozpoznający niniejszą sprawę w pełni podziela linię orzecniczą przedstawioną w jej uzasadnieniu. 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.

W prawomocnym wyroku z dnia 14 lutego 2018 r. w sprawie II SA/Wr 797/17 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, w skrócie: "CBOSA") WSA we Wrocławiu podkreślił, że w myśl art. 101 ust. 2 u.g.n. przepisy tego rozdziału w zakresie zasad scalania i podziału nieruchomości stosuje

się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. Skoro w przywołanym normatywie wykluczono wprost pewną kategorię terenów tj. rolnych i leśnych niemożliwe było, aby gminny prawodawca w podjętej uchwale wypowiedział się o zasadach scalania i podziału także dla tych nieruchomości. Wskazać przy tym należy, że problematykę scalania i podziału nieruchomości rolnych i leśnych regulują przepisy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. 2014 r., poz. 700 ze zm.). Stąd też § 10 zaskarżonej uchwały określający szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem zasadnie został zakwestionowany przez skarżącego.

Z powyżej powodów, Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. w pkt 1 wyroku stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w opisaniej 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). Sąd nie znalazł podstaw do uwzględnienia zawartego w odpowiedzi na skargę wniosku o odstąpienie od obciążania organu kosztami, który nota bene nie został uzasadniony.



na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Monika Zaporowska
St. sekretarz sądowy