



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 maja 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w składzie:

Przewodniczący	Sędzia WSA Michał Ruszyński
Sędziowie	Sędzia WSA Grażyna Staniszevska (spr.)
	Sędzia WSA Krzysztof Rogalski

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 maja 2022 r.
sprawy ze skargi Wojewody Lubuskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Iłowej
z dnia 7 września 2021 r., nr 255/8/XXXIII/21
w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
dla wybranych terenów położonych w obrębie Gminy Iłowa

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 10 ust. 2 pkt 1b – dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem ZL,
- II. w pozostałym zakresie oddala skargę.



na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

2022-05-25

podpis

UZASADNIENIE.

Pismem z dnia 16 lutego 2022 r., na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm., dalej jako - u.s.g.) Wojewoda Lubuski wniósł skargę na uchwałę Nr 255/8/XXXIII/21 Rady Miejskiej w Łowej z dnia 7 września 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów położonych w obrębie Gminy Łowa.

Zarzucając zakwestionowanej uchwale istotne naruszenie art. 16 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz. U. z 2021 r., poz. 741 z późn. zm., dalej jako - u.p.z.p.), § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003 Nr 164, poz. 1587 - w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia skarżonej uchwały), art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r., poz. 1899, dalej jako - u.g.n.), a także art. 3 pkt 2 ustawy o lasach (tj. Dz. U. z 2021 r., poz. 1275 z późn. zm.), Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W uzasadnieniu skargi organ wskazał, że przedmiotowym aktem Rada Miejska w Łowej uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów położonych w obrębie Gminy Łowa. W ocenie skarżącego w sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. W myśl 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 stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc z jego zawartością (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. J. Dziedzic - Bukowska, U.p.z.p. Komentarz, LexisNexis 2014, s. 249, wyroki NSA z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08; z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08). Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium,

rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Analizując przedmiotową uchwałę Wojewoda Lubuski powziął wątpliwość co do jej zgodności z ustaleniami studium, ponieważ teren oznaczony w planie miejscowym jako 1KDA - tereny dróg publicznych klasy autostrady, zlokalizowany jest na terach oznaczonych w studium jako R – tereny o dominującej funkcji terenów rolnych oraz P, U - tereny o dominującej funkcji zabudowy produkcyjnej oraz usługowej. W studium na wyżej wymienionych terenach nie ma wzmianki o dopuszczeniu autostrady. Powyższe skłania organ do stwierdzenia braku zgodności pomiędzy ustaleniami studium i planu miejscowego.

Dalej organ podniósł, że w myśl art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy sporządza się z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. Natomiast § 5 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu miejscowego planu wskazuje, iż część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się z wykorzystaniem map, zawierających obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem. Z analizy załącznika Nr 1 do uchwały Nr 255/8/XXXIII/21 wynika, że na części obszarów, objętych ustaleniami planu oraz go otaczających, niewidoczny jest podkład mapowy, a granice działek, czy inne oznaczenia mapy nie mają swojej kontynuacji. W związku z powyższymi wątpliwościami organu nadzoru budzi kompletność podkładu mapowego, wykorzystanego do sporządzenia przedmiotowego planu, a co się z tym wiąże, czy załącznik graficzny został sporządzony zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to jest z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych. Formalna konieczność wykorzystania urzędowych podkładów mapowych dla celów planistycznych ma na celu zagwarantowanie, że dane z zasobu geodezyjnego i kartograficznego nie zostały w żaden sposób zmodyfikowane w trakcie prac nad projektem planu miejscowego (wyrok NSA z dnia 18 lipca 2018 r., II OSK 2033/16). Ta istotna

wada jako dotycząca całego obszaru planu jest wystarczającą podstawą stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały (tak WSA w wyroku z dnia 29 czerwca 2021 r., sygn. akt: II SA/Łd 453/20).

Zdaniem skarżącego do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego doszło także poprzez zamieszczenie w kwestionowanej uchwale ustaleń dotyczących scalania i/podziału nieruchomości, dla terenów lasów, poprzez wyznaczenie minimalnej szerokości frontu działki. Zamieszczenie w planie zasad scalania i podziału nieruchomości dla terenów oznaczonych ZL - tereny lasów stanowi naruszenie art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 92 ust. 1 u.g.n. przepisy dotyczące podziałów nieruchomości nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha. Z kolei 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 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. Bezzasadne jest zatem ustalenie w § 10 ust. 1 pkt 1b minimalnej szerokości frontu działek wydzielonych w wyniku scalania i podziału dla terenów lasów.

Przewidziana w u.g.n. procedura podziału nieruchomości służy wykluczeniu wydzielania działek nienadających się do zagospodarowania zgodnie z planem miejscowym lub z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (bądź z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego), albo też zgodnie z odrębnymi przepisami. Konsekwencją tego jest brak konieczności dokonywania oceny dopuszczalności podziałów nieruchomości rolnych i leśnych,

poza wyjątkami wymienionymi w art. 92 ust. 1 oraz w art. 93 ust. 2a i 3 u.g.n. Umieszczenie w ustaleniach planu miejscowego postanowień dotyczących zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości położonych na terenach leśnych, narusza zatem 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 (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 września 2019 r. w sprawie IV SA/Po 464/19).

W ocenie skarżącego zasady sporządzania planu zostały również naruszone poprzez nie określenie parametrów oraz wskaźników zabudowy dla terenów lasów - ZL w § 18 uchwały, a którego problematyka została uregulowana w przepisach aktu wyższej rangi, to jest w art. 3 pkt. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2021 r. poz. 1275). Takie stanowisko podzielił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 6 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 352/18.

Ponad to organ nadzoru zwrócił uwagę, iż zapisy zawarte w § 3 pkt 5, 12, 13,15,16,17,18,19 nie powinny stanowić obowiązujących ustaleń planu miejscowego.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Łłowej wniósł o jej oddalenie w całości, ponadto organ wniósł o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z załączonych do odpowiedzi na skargę dokumentów:

- postanowienia GDDKiA z dnia 06.07.2021 r.
- wniosku z dnia 14.06.2019 r.
- licencji nr G.6642.1.1506.2020_0810_CL1

na wykazanie faktów wskazanych w uzasadnieniu odpowiedzi na skargę.

Organ wskazał, że przeznaczenie części gruntów objętych planem miejscowym pod teren 1KDA jako tereny dróg publicznych, klasy autostrady nie jest sprzeczne z ustaleniami studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Łłowa przyjętego uchwałą nr 260/7/XXXV/17 Rady Miejskiej w Łłowej z dnia 29.03.2017 r. (zwanej dalej: studium). W studium w rozdziale 2. „kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod

zabudowy” dla jednostki planistycznej P,U - tereny o dominującej funkcji zabudowy produkcyjnej oraz usługowej ustalono funkcję uzupełniającą, tj. urządzenia infrastruktury technicznej. Natomiast dla jednostki planistycznej R - tereny o dominującej funkcji terenów rolnych wskazano, że dopuszcza się lokalizację inwestycji infrastrukturalnych i drogowych, w tym magistral infrastruktury technicznej o znaczeniu ponadlokalnym. Organ podkreślił, że zgodnie z art. 143 ust. 2 u.g.n., przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. Ponadto, kwestia wydzielenia terenu 1KDA jako dróg publicznych, klasy autostrad w planie miejscowym wynikało z warunków uzgodnienia MPZP z Generalną Dyrekcją Dróg i Autostrad oraz było związane z faktycznym zajęciem terenu na potrzeby pasa drogowego budowanej autostrady A-18. dowód: postanowienie GDDKiA z dnia 06.07.2021 r.

Ustosunkowując się do kolejnego zarzutu skargi, organ podniósł, że rysunek planu miejscowego został sporządzony na podstawie urzędowych map uzyskanych z zasobów Starostwa Powiatowego w Żaganiu. W tym celu, organ złożył wniosek do Starosty Żagańskiego z dnia 14.06.2019 r. (mylne datowanie wniosku, faktycznie wniosek został przesłany 17.12.2020 r. drogą mailową) wskazując w wyjaśnieniach, że mapy są niezbędne do stworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W odpowiedzi na wniosek organu, Starosta Żagański wydał licencję z dnia 18.12.2020 r. o nr G.6642.1.1506.2020_0810-CL1. Na podstawie wydanej licencji, organ miał dostęp do map pochodzących z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego i na podstawie uzyskanych dokumentów stworzono rysunki do planu miejscowego, dowód: licencja nr G.6642.1.1506.2020_0810_CL1.

Wojewoda Lubuski zakwestionował również ustalenia dotyczące scalania i podziału nieruchomości dla terenów lasów poprzez wyznaczenie minimalnej szerokości frontu działki. Zdaniem organu ustalenie w planie miejscowym minimalnej szerokości frontu działki dla postępowań scalenia i podziału dla terenów lasów nie przesądza o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu

miejscowego ze względu na fakt, że taki zapis planu miejscowego w świetle postanowień ustawy o gospodarce nieruchomościami nie będzie mógł być brany pod uwagę. Stanowi o tym bowiem art. 92 ust. 1 ustawy dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz zasada hierarchii aktów prawnych, zgodnie z którą zapisy ustawy są nadrzędne wobec zapisów planu miejscowego.

Odnosząc się do zarzutu braku ustalenia parametrów zabudowy terenu 1 ZL organ zaznaczył, że dla terenów leśnych, które są objęte planem miejscowym nie złożono żadnych wniosków właścicieli ani zarządców lasów co do dopuszczenia na tych terenach zabudowy. W § 18 MPZP dla terenów lasów poza podstawowym przeznaczeniem, ustalono również przeznaczenie uzupełniające terenu, tj. urządzenia infrastruktury technicznej, co jest zgodne z art. 3 ust. 2 ustawy o lasach. W związku z tym, nie ustalono w planie miejscowym dla terenu 1ZL zakazu zabudowy. Ponadto wskazać należy, że definicja lasów zawarta w art. 3 ust. 2 ustawy o lasach nie stanowi przesłanki dopuszczenia w planie miejscowym wszelkich form zagospodarowania, tak jak ma to miejsce m.in. w przypadku gruntów rolnych. Grunty leśne objęte planem miejscowym obejmują jedynie grunty pokryte roślinnością leśną, grunty pod liniami elektroenergetycznymi oraz drogi leśne. W związku z powyższym, organ nie był zobowiązany do ustalenia parametrów oraz wskaźników zabudowy dla terenów leśnych w planie miejscowym.

Organ wskazał, że niezrozumiałą jest zarzut dotyczący zapisów zawartych w § 3 pkt 5, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej plan miejscowy zawiera jedynie ustalenia obowiązujące planu miejscowego, oznaczenia i ustalenia wynikające z przepisów odrębnych oraz oznaczenia informacyjne. Każdorazowo ustalenia rysunku planu miejscowego muszą być powiązane z tekstem uchwały. W planie miejscowym są wskazane szczególne rejony interwencji oraz realizacji wybranych aspektów zainwestowania, dla których wprowadzono ustalenia zarówno w tekście jak i na rysunku planu miejscowego. Ustalenia te dotyczą: rejonu dopuszczalnej lokalizacji obiektów i urządzeń zaopatrzenia w energię elektryczną i gaz, delimitacji odcinków: napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia 15 kV do likwidacji, projektowanej kablowej linii elektroenergetycznej średniego napięcia 15 kV,

gazociągu podwyższonego średniego ciśnienia DN150 do likwidacji, rejonów dopuszczalnej lokalizacji: projektowanego gazociągu podwyższonego średniego ciśnienia DNI50 wraz ze strefą kontrolowaną oraz projektowanej sieci elektroenergetycznej średniego napięcia wraz z pasem technologicznym od linii. Organ zauważył, że wspomniane inwestycje dotyczą specyficznego zagospodarowania terenu związanego z infrastrukturą techniczną i jej potencjalnym oddziaływaniem na tereny sąsiednie. Wymienione inwestycje wymagają szczególnej staranności przy projektowaniu. Wobec powyższego, zdaniem organu, niedopuszczalna byłaby rezygnacja ze wskazania zarówno odcinków sieci infrastruktury technicznej do likwidacji, jak i miejsc lokalizacji nowych urządzeń infrastruktury technicznej.

Sprawa została rozpoznana w trybie uproszczonym, zgodnie z wolą stron (art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DZ.U. z 2019 r. poz. 2325, zwana dalej - p.p.s.a.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137), sąd sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem działalności administracji publicznej. Przedmiotem dokonywanej przez niego kontroli jest zbadanie, czy organy administracji w toku rozpoznania sprawy nie naruszyły prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy. Czyni to wedle stanu prawnego i na podstawie akt sprawy, istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W myśl art. 134 § 1 p.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

W ramach sprawowanego z mocy art. 85 u.s.g. nadzoru nad działalnością gminną organ nadzoru - m.in. wojewoda (art. 86 u.s.g.) - na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g. posiada kompetencję do zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwał i zarządzeń organu gminy. Przepis art. 93 ust. 1 u.s.g. koresponduje z postanowieniami art. 91 ust. 1 u.s.g. Zgodnie z tymi ostatnim przepisem ustawodawca określił organowi nadzoru 30-dniowy termin do stwierdzenia

nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy. Po upływie tego terminu - w myśl art. 93 ust. 1 usg - organ nadzoru traci kompetencje do zastosowania tego środka nadzoru, może on jednak od tego momentu zaskarżyć uchwałę (zarządzenie) do sądu administracyjnego. Z art. 94 ust. 1 usg wynika, że nie stwierdza się nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. W przedmiotowej sprawie Wojewoda Lubuski nie skorzystał z przysługującego mu ustawowego uprawnienia do stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanym w art. 92 ust. 1 usg terminie, co spowodowało możliwość złożenia na nią skargi do sądu administracyjnego, przedmiotem skargi jest bowiem uchwała będąca aktem prawa miejscowego.

Uwzględnienie przez sąd administracyjny skargi na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. - jak to wynika z art. 147 § 1 p.p.s.a. - polega na stwierdzeniu jego nieważności w całości lub w części albo na stwierdzeniu, że został on wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jego nieważności. W przypadku organów gminy należy stosować przepis art. 147 § 1 p.p.s.a. z uwzględnieniem treści - przywoływanych już - przepisów art. 93 ust. 1 oraz art. 91 ust. 1 i ust. 4 usg. Zgodnie z 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. W art. 91 ust. 4 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.

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.

W orzecznictwie wskazuje się, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nie dotyczące 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 117/05, LEX nr 296073).

O istotnym naruszeniu prawa przez akt organu gminy można mówić w przypadku wyraźniej i oczywistej jego sprzeczności z przepisami prawa. Do istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. np. wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13).

Oceny, czy uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obarczona wadą skutkującą stwierdzeniem jej nieważności (względnie stwierdzeniem jej wydania z naruszeniem prawa) przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu (w brzmieniu obowiązującym od 11 listopada 2015 r.) 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.

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., tym samym wyłącza jego stosowanie. Oznacza to, że zarówno wyrok sądu administracyjnego stwierdzający nieważność uchwały w sprawie planu miejscowego, jak i rozstrzygnięcie nadzorcze tej treści, mogą być wydane 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.

Podkreślenia wymaga, że stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika to wprost z treści tego przepisu.

W przedmiotowej sprawie przedmiotem skargi do sądu administracyjnego jest uchwała Rady Miejskiej w Łowej z dnia 7 września 2021 r. Nr 255/8/XXXIII/21 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów położonych w obrębie Gminy Łowa.

Skarga okazała się zasadna w części dotyczącej § 10 ust. 2 pkt 1b zaskarżonej uchwały. Dla przypomnienia - wskazany tu przepis uchwały wprowadza wymóg zachowania minimalnej szerokości frontu działek wydzielonych w wyniku scalania i podziału - dla terenów lasów (ZL). Słusznie podniesiono w skardze, że omawiana regulacja uchwały pozostaje w sprzeczności z przepisami u.g.n. Stosownie bowiem do treści art. 92 u.g.n. przepisów rozdziału dotyczącego podziału nieruchomości nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha (ust. 1). Za nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne uznaje się nieruchomości wykazane w katastrze nieruchomości jako użytki rolne albo grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, a także wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne, nieużytki i drogi, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (ust. 2). Z kolei w myśl art. 101 ust. 2 u.g.n. przepisy rozdziału dotyczącego podziału i scalania nieruchomości stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. Treść przytoczonych przepisów nie może budzić wątpliwości interpretacyjnych. Umieszczenie w ustaleniach planu miejscowego

postanowień dotyczących zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości położonych na terenach leśnych narusza przepisy art. 101 ust. 2 u.g.n. Tak opisane naruszenie prawa ma charakter istotny, bowiem przyjętych w u.g.n. zasad nie można stosować dla terenów przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolnicze bądź leśne. Nie można przy tym zgodzić się z argumentacją zawartą w odpowiedzi na skargę, nie uwzględnia ona bowiem wymogów wynikających z hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Stosownie do treści art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Z przytoczonych powyżej przepisów Konstytucji wynika, że uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego musi być zgodna z aktami prawnymi wyższego rzędu, czyli w tym przypadku z u.g.n. Umieszczenie w zaskarżonej uchwale postanowień dotyczących zasad, warunków scalania i podziału nieruchomości położonych na terenach leśnych pozostaje w wyraźnej sprzeczności z art. 101 ust. 2 u.g.n. Tak opisane naruszenie prawa ma charakter istotny.

Wobec powyższego na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 10 ust. 2 pkt 1b - dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem ZL.

W pozostałym zakresie skarga jako niezasadna, na podstawie art. 151 p.p.s.a., została oddalona.

W ocenie Sądu nie był zasadny zarzut naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego poprzez sprzeczne ze studium przeznaczenie terenu oznaczonego w zaskarżonej uchwale symbolem 1KDA (dot. działki nr ewid. 190/2).

Zgodnie z obowiązującym w dacie uchwalania planu miejscowego art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. W wykładni tego przepisu należy brać pod uwagę to, że przy uchwalaniu planu miejscowego rada gminy pełni rolę organu kontrolnego (prewencyjnego). Treść przepisów art. 91 ust. 1 u.s.g. oraz art. 9 ust. 4 u.p.z.p., a także użyte w art. 20 ust. 1 u.p.z.p. sformułowanie "nie narusza ustaleń studium" wskazują, że określenie to należy traktować jako synonim zwrotu "nie jest sprzeczny", w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. Ponadto, w związku z art. 9 ust. 4 u.p.z.p., zgodnie z którym ustalenia studium są wiążące przy sporządzaniu planu miejscowego, stwierdzić trzeba, że stan taki będzie miał miejsce, gdy plan miejscowy dokona sprecyzowania ustaleń studium lub na podstawie przyznanego gminie władztwa planistycznego unormuje stany nieujęte w studium, nie powodując przy tym uszczerbku dla realizacji na terenie objętym planem funkcji przewidzianych w studium (por. I. Zachariasz (w:) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, komentarz do art. 20, System Informacji Prawnej Lex). Punktem wyjścia do dokonania oceny studium, o której mowa w art. 9 ust. 4 w zw. z art. 20 ust. 1, jest zawsze przedmiot i sposób ujęcia jego ustaleń. Studium ma być z założenia aktem elastycznym, który stwarzając nieprzekraczalne ramy dla swobodnego planowania miejscowego pozwala na maksymalne uwzględnienie warunków i potrzeb lokalnych przy tworzeniu regulacji planów miejscowych. Natomiast plan miejscowy ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację, czy wręcz całkowitą zmianę. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego będzie naruszał studium wtedy, gdy studium zawierać będzie niewątpliwe ustalenia co do przeznaczenia i funkcji poszczególnych terenów, zaś funkcje te i przeznaczenie tych terenów plan miejscowy określi w sposób odmienny (różny). Plan miejscowy ma doprecyzować określone w studium zasady prowadzenia polityki przestrzennej i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zasadniczej zmiany lub modyfikacji (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 kwietnia 2018 r., sygn. II SA/Gd 414/17). Zmiany przeznaczenia terenów w planie miejscowym nieprzewidzianej w studium, gmina może dokonać dopiero po uprzedniej zmianie studium z zachowaniem trybu, w

jakim studium jest uchwalane (por. wyr. NSA z 19 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 466/11, z dnia 16 lutego 2022 r. sygn. akt II OSK 729/21).

W badanej sprawie zgodnie z zapisami studium przeznaczenie terenu na którym położona jest działka nr 190/2 określono jako: R - tereny o dominującej funkcji terenów rolnych oraz PU - tereny o dominującej zabudowie produkcyjnej i usługowej. W rozdziale 2.1 studium – Metodologia ustaleń studium w zakresie kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów - w wypadku terenów oznaczonych symbolami P,U oraz R jako funkcję uzupełniającą dopuszczono m.in. urządzenia infrastruktury technicznej. Stosownie do treści art. 143 u.g.n. przez urządzenia infrastruktury technicznej należy rozumieć m.in. drogi.

Analiza zapisów studium oraz zaskarżonej uchwały dowodzi, że wbrew zarzutom skargi, inkryminowana regulacja zawarta w m.p.z.p. nie narusza ustaleń studium. Jak bowiem wynika z przytoczonych powyżej przepisów zgodność zapisów planu ze studium należy odnosić do przeznaczenia terenów, nie natomiast do pojedynczej działki ewidencyjnej gruntu. Pojęcie „terenu” w omawianym tu znaczeniu dotyczy określonego obszaru o danym przeznaczeniu, obejmującego – w zależności od stanu faktycznego - jedną lub wiele działek gruntu. Stąd badając postanowienia m.p.z.p. dotyczące przeznaczenie terenu należy brać pod uwagę wyznaczony granicami na planie miejscowym obszar o danym przeznaczeniu. Takie rozumienie pojęcia „terenu” wynika z brzmienia przepisów u.p.z.p., zgodnie bowiem z koncepcją władztwa planistycznego, mającą umocowanie w przepisie art. 4 u.p.z.p. organom gminy przysługuje prawo władczego rozstrzygnięcia co do przeznaczenia terenu pod określone funkcje. W badanej sprawie regulacje zawarte w zaskarżonej uchwale nie zmieniły przeznaczenia terenu oznaczonego w studium symbolami P,U oraz R, pomimo tego że działka nr 190/2 została przeznaczona pod teren autostrady (1KDA). W dalszym bowiem ciągu dominującą funkcją dla omawianego terenu jest funkcja zabudowy produkcyjnej i usługowej oraz rolniczej, natomiast infrastruktura techniczna stanowi funkcję uzupełniającą. Analizując powyższy zarzut należało też mieć na uwadze istotną w sprawie okoliczność, że ustalanie przebiegu dróg w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego powinno być poprzedzone wnikliwą analizą stanu faktycznego i prawnego oraz winno mieć na uwadze realne zaspokojenie usprawiedliwionych

potrzeb społeczności w zakresie dostępności do drogi publicznej. Z uzasadnienia do przyjętego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że celem sporządzenia planu miejscowego było przeznaczenie terenów w rejonie węzła komunikacyjnego autostrady A-18 pod funkcje związane z zabudową produkcyjno-usługową, lasy, rolę zieleń oraz komunikację, zgodnie z aktualnymi uwarunkowaniami i potrzebami rozwoju. Argumentacja ta znajduje potwierdzenie w dokumentacji planistycznej gdzie podano, że na działce nr 190/2 planowana jest lokalizacja pasa drogowego drogi krajowej nr 18, docelowo autostrady A-18 (por. postanowienia Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 18 maja 2021 r. i 6 lipca 2021 r.).

Nie był również zasadny zarzut skargi, polegający na braku określenia w uchwale parametrów i wskaźników zabudowy na terenie leśnym. Stosownie do treści art. 3 ustawy o lasach lasem w rozumieniu ustawy jest grunt:

1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony:

- a) przeznaczony do produkcji leśnej lub
- b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo
- c) wpisany do rejestru zabytków;

2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Wskazać przyjdzie, że postanowienia dotyczące określenia parametrów zabudowy zawarte w m.p.z.p. winny wynikać ze stanu faktycznego istniejącego na danym terenie. W ramach uprawnień planistycznych, mając na uwadze potrzebę zapewnienia ładu przestrzennego oraz zaspokojenia potrzeb ludności, organ stanowiący gminy postanawia o sposobie zagospodarowania terenu. W analizowanej sprawie, z postanowień zaskarżonej uchwały nie wynika, aby na terenie lasów planowana była zabudowa, o której mowa w art. 3 pkt 2 ustawy o lasach, natomiast w § 18 pkt 2 uchwały jako przeznaczenie uzupełniające

przewidziano możliwość budowy infrastruktury technicznej. Wobec rozwiązań planistycznych o takiej treści brak określenia parametrów zabudowy dla terenów oznaczonych symbolem - L (lasy) nie narusza przepisów u.p.z.p. Wyrażone tu stanowisko jest zgodne z poglądem zaprezentowanym w wyroku II SA/Go 352/18.

Zdaniem Sądu jako chybiony należało ocenić zarzut naruszenia art. 16 ust. 1 u.p.z.p. Stosownie do treści tego przepisu plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5000. Analiza sprawy dowodzi, że część graficzna zaskarżonej uchwały sporządzona została na mapie spełniającej wymogi wynikające z przytoczonego powyżej przepisu, nadto treść mapy pozwala na dokonanie ustaleń z punktu widzenia zagospodarowania przestrzennego. W toku postępowania organ wykazał, że w celu sporządzenia załącznika graficznego do zaskarżonej uchwały wyczerpał odpowiednią procedurę uzyskując licencję dostępu do materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego prowadzonego przez Starostę Żagańskiego, a następnie organ planistyczny uzyskał dostęp do mapy ewidencji gruntów i budynków w skali 1:1000 dotyczącej terenu objętego planem miejscowym. Wobec powyższego, zdaniem Sądu, nie zachodzą wątpliwości co do prawidłowości podkładu mapowego stanowiącego część graficzną zaskarżonej uchwały

W ocenie Sądu nie był również zasadny zarzut dotyczący istotnego naruszenia prawa poprzez zawarcie w zaskarżonej uchwale przepisów: § 3 pkt 5, 12, 13, 15 - 19.

Mając powyższe na uwadze, Sąd orzekł jak w sentencji wyroku.



za oryginał właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem

2022-05-25

..... podpis

