

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Bydgoszczy
85-035 Bydgoszcz, ul. Jana Kazimierza 5
WYDZIAŁ II
tel. 52 37 62 421
tel. 52 37 62 406

Dnia 1 sierpnia 2019 r.
Sygn. akt II SA/Bd 1190/18

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Wójt Gminy Lubanie
Lubanie 28 A
87-732 Lubanie

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 25 lipca 2019 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza – jako reprezentantowi organu administracji – odpis wyroku z dnia 16 lipca 2019 r. wraz z uzasadnieniem.

Starszy sekretarz sądowy

Elżbieta Brandt

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej SA (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r. poz. 718). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi)¹.

¹ „Art. 177. § 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o WSA/dor. 1 – doręczenie odpisu wyroku z uzasadnieniem

4. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 3 są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl>.
5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest Sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).
6. 1. Pisma do sądu administracyjnego można wnieść w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu (art. 12b § P.p.s.a.). Elektroniczna skrzynka podawcza sądu jest zlokalizowana na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP). W celu wniesienia takiego pisma do sądu strona powinna posiadać konto na platformie ePUAP. Instrukcja zakładania konta dostępna jest pod adresem: <https://epuap.gov.pl/wps/portal>. Pisma wysłane na adres elektroniczny sądu (adres e-mail), czyli z pominięciem elektronicznej skrzynki podawczej sądu, nie wywołują skutków prawnych, które ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wiąże ze złożeniem pisma procesowego.
7. Każde pismo w formie dokumentu elektronicznego powinno zawierać adres elektroniczny (tj. adres na platformie ePUAP). W przypadku niewskazania adres elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest ten adres, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego (art. 46 § 2a i 2d P.p.s.a.).
8. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadamiać sąd o każdej zmianie miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pisma wysłane na dotychczasowy adres pozostawia się w aktach ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 P.p.s.a.).
9. Pismo i załączniki wnoszone w formie dokumentu elektronicznego powinny zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 46 § 2a i 2b P.p.s.a.).
10. Do pisma w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jego odpisów (art. 47 § 3 P.p.s.a.). Zamiast odpisu pisma strona zobowiązana jest do uiszczenia opłaty kancelaryjnej za sporządzenie wydruków takiego pisma i jego załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego w celu ich doręczenia stronom, które nie posługują się środkami komunikacji elektronicznej do odbioru pism (art. 235a p.p.s.a.).
11. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 5 p.p.s.a.).
12. Wniesienie pisma do sądu w formie dokumentu elektronicznego jest równoznaczne z żądaniem doręczania korespondencji z sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Pisma sądu mogą być doręczane stronie za pomocą środków komunikacji elektronicznej również w przypadku, gdy strona składa do sądu pisma w postaci papierowej, jeżeli wystąpi ona do sądu o takie doręczenie i wskaże sądowi adres elektroniczny albo wyrazi zgodę na doręczanie pism za pomocą tych środków i wskaże sądowi adres elektroniczny (art. 74a § 1 p.p.s.a.). W przypadku niewskazania adresu elektronicznego doręczenie pism przez sąd następuje na adres zamieszkania, a w razie jego braku - na adres do doręczeń, lub siedziby strony, jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika (art. 46 § 2d p.p.s.a.).

sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wniesie środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie."



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 lipca 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Joanna Brzezińska (spr.)
Sędziowie	sędzia WSA Elżbieta Piechowiak asesor WSA Katarzyna Korycka
Protokolant	starszy sekretarz sądowy Dominika Znaniecka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 lipca 2019 r.
sprawy ze skargi Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
na uchwałę Rady Gminy Lubanie
z dnia 29 sierpnia 2017 r. nr XXV/144/17
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej:
§ 8 ust. 1 pkt 2 i § 15 części tekstowej oraz załącznik nr 1C.**



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem
starszy sekretarz sądowy Elżbieta Brandt

UZASADNIENIE

Wojewoda Kujawsko-Pomorski zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy uchwałę Rady Gminy Lubanie z dnia 29 sierpnia 2017r. nr XXV/144/17, w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w obrębie miejscowości Mikanowo w gminie Lubanie, wnosząc o stwierdzenie nieważności §8 ust. 1 pkt 2 i § 15 uchwały oraz jej załącznika nr 1C. Wojewoda zarzucił naruszenie przepisów: art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 93 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru podniósł, że w § 15 pkt 1, 2, 3 lit. a zaskarżonej uchwały dla terenu oznaczonego symbolem C-1RMU rada gminy określiła przeznaczenie pod zabudowę zagrodową z niezbędnymi obiektami i urządzeniami towarzyszącymi oraz pod zabudowę usługową z niezbędnymi obiektami i urządzeniami towarzyszącymi, a ponadto w ramach ww. przeznaczenia dopuszczono zabudowę jednorodzinną. Zdaniem organu nadzoru na tym terenie wprowadzono jako przeznaczenie terenu sprzeczne funkcje, tj. teren zabudowy zagrodowej, teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, teren zabudowy usługowej. Stoi to w sprzeczności z art. 15 ust. 2 pkt 1 oraz art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2017r., poz. 1073 ze zm. – dalej „u.p.z.p.”), z uwagi na diametralnie różny sposób użytkowania tych terenów – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i usługowa stanowi funkcję rozłączną i sprzeczną z produkcją rolniczą. Przytoczywszy treść art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz §9 ust. 1 i 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003r., nr 164, poz. 1587 – dalej „rozporządzenie”) wskazał, że niedopuszczalne jest objęcie liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie. Stwierdził, że brak linii rozgraniczających na terenie oznaczonym symbolem C1RMU uniemożliwia określenie terenu przeznaczonego na cele zabudowy mieszkaniowej, usługowej, od tego przeznaczonego na zabudowę zagrodową. Organ wskazał, że ustalenia wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p.) muszą być formułowane jednoznacznie i nie mogą budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu, przy czym jedna strefa może być przeznaczona do

realizacji więcej niż jednej funkcji, o ile wzajemnie się one uzupełniają. Stwierdził, że konieczność ustalenia linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania, a ponadto ich oznaczenia, wynika również z §7 rozporządzenia. Organ wskazał, jak należy rozumieć pojęcie zabudowy zagrodowej zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2018r., poz. 1405 ze zm.), art. 55³ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.), §3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki ich usytuowanie (Dz.U. z 2015r., poz. 1422 ze zm.) oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm.), a także jak, zgodnie z art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1997 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2013r., poz. 1409 ze zm.), należy rozumieć pojęcie budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Stwierdził, że „zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna” jest odmiennym przeznaczeniem terenu, niż „zabudowa zagrodowa”, co potwierdza również treść załącznika nr 1 do rozporządzenia. W odniesieniu do § 8 ust. 1 pkt 2 uchwały organ nadzoru podniósł, że zawiera on nakaz zachowania minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych 1400m² dla zabudowy zagrodowej i ustalenie to powtórzono w § 15 ust. 2 pkt 1. W ocenie organu nadzoru, przywołane zapisy są sprzeczne z art. 93 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2018r., poz. 121 ze zm. – dalej „u.g.n.”). Z treści przywołanego przepisu wynika zasada, iż 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 jest mniejsza niż 0,3000 ha. Organ stwierdził, że zakwestionowany zapis planu przewiduje minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych powstałych w wyniku podziału nieruchomości dla terenów zabudowy zagrodowej, które uznawane są za obszary przeznaczone w planie za tereny rolne, na 1400 m² i zapis ten, podobnie jak w przypadku § 15 ust. 2 pkt 1, nie stanowi wyjątku, o którym mowa w u.g.n.

Przekazując Sądowi skargę wraz z aktami sprawy, w uzasadnieniu uchwały podjętej w tym przedmiocie Wójt Gminy Lubanie uznał zarzuty skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Zakres sądowoadministracyjnej kontroli działalności administracji publicznej, dokonywanej według kryterium legalności, wyznaczają przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018r., poz. 1302 ze zm., dalej jako "p.p.s.a."). Zgodnie z art. 3 § 2 p.p.s.a. kontrola ta obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5), a także akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków inne niż w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Na mocy 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.

Ocena legalności aktu planistycznego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dokonywana jest z uwzględnieniem art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który jako przepis szczególny zawęża przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy określone w art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym. W myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p., w brzmieniu obowiązującym od dnia 18 listopada 2015r., nieważność planu miejscowego w całości lub części powoduje istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności podejmowanych przez organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, a „zasady sporządzania” aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości tego aktu (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zamieszczonych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zaznaczenia wymaga, że nie każde naruszenie w tym zakresie skutkuje nieważnością aktu planistycznego, lecz tylko takie, które ma charakter istotny.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (pub. jak wcześniej wskazano) ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, oczywiście z zachowaniem warunków określonych w ustawach. W myśl art. 2 w planie miejscowym określa się obowiązkowo, między innymi, przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, a także szczególne warunki

zagospodarowania terenów, oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Jak wynika z akt sprawy, Gmina Lubanie nie kwestionuje zasadności zarzutów skargi dotyczących istotnego naruszenia prawa poprzez skarżone zapisy uchwały Rady Gminy Lubanie nr XXV/144/17 z dnia 29 sierpnia 2017r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w obrębie miejscowości Mikanowo w gminie Lubanie, tj. §8 ust. 1 pkt 2 i § 15 uchwały oraz w jej załączniku nr 1C. Prawodawca lokalny w odpowiedzi na skargę poparł jej zarzuty, zaś Sąd rozpoznający niniejszą sprawę również nie powziął wątpliwości, że wskazany zapis § 15 uchwały w sposób istotny narusza ustawowe unormowanie zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz przepis wykonawczy zawarty w §9 ust. 1 i 4 rozporządzenia. W związku z powyższym uznać należało też nieważność załącznika nr 1C do uchwały, jako że stanowi on graficzną, integralną część planu, uściślającą wadliwą we wskazanym zakresie jego część tekstową. Nerozerwalnie powiązane z wadliwym ustaleniem przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem 1CRMU, poprzez połączenie funkcji zabudowy mieszkalnej usługowej oraz funkcji zabudowy zagrodowej związanej z rolniczym wykorzystaniem terenu, ma również przepis § 8 ust. 1 pkt 2 uchwały, który pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 93 ust. 2a u.g.n. Powyższe w ocenie Sądu, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, co skutkowało stwierdzeniem nieważności uchwały w zaskarżonej części.

Zasadnie skarżący organ nadzoru wywiódł istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, który musi pozostawać w zgodzie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, którego to wymogu nie spełnia § 8 ust. 1 pkt 2 skarżonej uchwały. 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). W zakwestionowanym § 8 uchwały określono „szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem”, przy czym dla nowo wydzielanych działek budowlanych, przeznaczonych pod zabudowę zagrodową, określono minimalną powierzchnię 1400 m². 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. Przedmiotowy zapis planu miejscowego przewiduje możliwość wydzielenia nieruchomości przeznaczonej pod zabudowę zagrodową na działki o powierzchni nie mniejszej niż 1400 m². Zabudowa zagrodowa, o czym szerzej w dalszej części niniejszego uzasadnienia, immanentnie powiązana jest z działalnością rolniczą, a więc wykonywaną na terenie przeznaczonym na cele rolne. Zapis zrehabilitowany 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.

Zgodnie z treścią § 15 ust. 1 zaskarżonej uchwały wyznaczono teren zabudowy zagrodowej i usługowej – oznaczony na rysunku C-1RMU o przeznaczeniu:

- 1) pod zabudowę zagrodową, z niezbędnymi obiektami towarzyszącymi (pkt 1),
- 2) pod zabudowę usługową, z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi (pkt 2),

Jednocześnie, w ramach przeznaczenia, o którym mowa w pkt 1 i 2, dopuszczono:

- a) zabudowę jednorodzinną, b) miejsca parkingowe i garaże, c) infrastrukturę techniczną, w tym inwestycję celu publicznego – rurociąg wody wraz z linią światłowodową i systemem ochrony katodowej z zachowaniem 12 m strefy technicznej, d) komunikację, w tym drogi pożarowe i place manewrowe.

W § 15 ust. 2 pkt 1 dla ww. terenu ustalono minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych – 1400 m². Z kolei w pkt 6 ustalono dla tego terenu maksymalną wysokość zabudowy 12,0 m, w tym budynków:

a) 2 kondygnacje nadziemne, łącznie z użytkowymi poddaszami i 9,5 m – dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych i zagrodowych, b) 2 kondygnacje nadziemne, łącznie z użytkowymi poddaszami i 9,5 m – dla budynków usługowych, c) 1 kondygnacja nadziemna i 7m – dla budynków gospodarczych i garaży.

Zgodnie z § 1 ust. 4 pkt 2 lit. b uchwały symbolem RMU określa się teren przeznaczony pod zabudowę zagrodową i usługową. Z powyższego wynika, że we wskazanej jednostce planistycznej prawodawca lokalny określił dwie podstawowe funkcje zabudowy dla danego terenu - zagrodową i usługową, przy czym w ich ramach dopuszczono realizację „zabudowy jednorodzinnej”. Sumarycznie w jednej jednostce planistycznej określono zatem trzy dopuszczalne funkcje zabudowy.

Wskazać należy, że co do zasady z punktu widzenia obowiązującego prawa dopuszczalne jest takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu). Wskazuje na to treść § 9 ust. 4 rozporządzenia, zgodnie z którym w zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów oraz granic i linii regulacyjnych, dopuszcza się stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych. W orzecznictwie wskazuje się jednak, że warunkiem takiego rozwiązania jest ustalenie, iż funkcje te wzajemnie się nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne (vide: cytowany wcześniej wyrok NSA o sygn. II OSK 2478/12, wyrok z dnia 10 maja 2017r., sygn. II OSK 1649/16, wyrok WSA w Bydgoszczy z 16 grudnia 2014r., sygn. II SA/Bd 1271/14, wyrok WSA we Wrocławiu z 14 sierpnia 2017 r., sygn. II SA/Wr 243/17 – dostępne jw.). Na taką istotną sprzeczność wskazuje przykładowo połączenie na jednym terenie funkcji rolniczych i nierolniczych, leśnych i nieleśnych, lub dopuszczenie zabudowy jako przeznaczenia uzupełniającego na terenach spod zabudowy co do zasady wyłączonych. Takie właśnie przeznaczenia zasadniczo wzajemnie się wykluczają i są ze sobą sprzeczne. Pamiętać jednak należy, że organ planistyczny dysponuje władztwem planistycznym, a więc kompetencją do samodzielnego i zgodnego z interesem publicznym kształtowania polityki przestrzennej, w tym do samodzielnego ustalenia przeznaczenia terenów. Władztwo to musi realizować na podstawie prawa i pod warunkiem nienadużywania tego władztwa. W związku z powyższym każde przyjęte rozwiązanie planistyczne winno znajdować

oparcie w obowiązującym przepisie kompetencyjnym rangi ustawowej, a nadto, w sytuacji jak w komentowanym przypadku, wynikać z rzetelnej i szczegółowej analizy uwarunkowań występujących na obszarze, którego to rozwiązanie planistyczne dotyczy. W kontekście zatem zasadniczo dopuszczalnego – jak wskazano – mieszania funkcji zabudowy na obszarze jednej jednostki planistycznej, organ planistyczny w ramach realizowanego przezeń władztwa planistycznego powinien każdorazowo dokonywać oceny, czy połączenie funkcji np. usługowej, produkcyjnej i mieszkaniowej nie wyklucza się wzajemnie w stopniu, który uzasadniałby twierdzenie, że jest to istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, kierując się chociażby specyfiką terenu, czy preferencjami lokalnej społeczności (por. wyrok NSA z dnia 9 lutego 2011r. sygn. akt II OSK 1962/11 oraz wyrok NSA z 8 sierpnia 2012 r. sygn. II OSK 1855/12 – dostępne jw.). Przyjęte w powyższej kwestii rozwiązanie, określające więcej niż jedno przeznaczenie terenu danej jednostki planistycznej, z racji na jego wyjątkowy charakter, powinno też zostać odpowiednio umotywowane w uzasadnieniu uchwały.

Kontynuując wywód w tym przedmiocie, mając na uwadze zakwestionowane rozwiązanie z § 15 zaskarżonej uchwały, wskazać należy, że o ile łączenie funkcji mieszkaniowej i usługowej zasadniczo nie budzi wątpliwości i możliwe jest ich równoległe realizowanie (z uwzględnieniem rodzaju usług i charakteru zabudowy mieszkaniowej – vide: wyrok NSA z 9 stycznia 2018 r., sygn. II OSK 420/17 dostępny jw.) to podstawowe przeznaczenie terenu pod zabudowę zagrodową z uzupełniającą funkcją zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej musi prowadzić do wniosku odmiennego. Wyjaśnić przede wszystkim należy, że pojęcie „zabudowy zagrodowej” należy definiować jako zespół budynków obejmujący wiejski dom mieszkalny i zbudowania gospodarskie, położony w obrębie jednego podwórza (vide: wyrok NSA z 4 grudnia 2008 r. sygn. akt II OSK 1536/07 – dostępny jw.). Istota zabudowy zagrodowej jest nierozdzielnie związana z użytkowaniem rolniczym terenu i zabudową siedliska, w którym rolnik prowadzi działalność rolną, hodowlaną, ogrodniczą (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z 14 listopada 2018 r., sygn. II SA/Bd 544/18 – dostępny jw.). Jak zasadnie zauważył organ nadzoru, świadczą o tym przepisy (w brzmieniu aktualnym na dzień powzięcia uchwały) art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 2052 ze zm.), art. 553 k.c., § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1422), czy art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm.). Wreszcie, co wynika z treści

załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (publ. jak wcześniej) „tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych” (lp. 3.3.), zaliczane są do „terenów użytkowanych rolniczo” (lp. 3). Wśród podstawowych barwnych oznaczeń graficznych i literowych dotyczących przeznaczenia terenów, które należy stosować w projekcie rysunku planu miejscowego, do terenów zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych przyporządkowano oznaczenie RM. Tymczasem przez budynek mieszkalny jednorodzinny zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r., Prawo budowlane, należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. W powołanym załączniku nr 1 do rozporządzenia do terenów zabudowy mieszkaniowej (lp. 1) jednorodzinnej (lp. 1.1.) przyporządkowano oznaczenie MN.

Z powyższego wynika więc, że zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna jest odmiennym przeznaczeniem terenu, niż „zabudowa zagrodowa”. Zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna nie może być realizowana na gruntach rolnych i nie może stanowić funkcji dopełniającej dla podstawowej funkcji zabudowy zagrodowej, jak przyjęto w zakwestionowanym § 15 zaskarżonej uchwały. Przeznaczenie podstawowe danego gruntu zapisane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ma znaczenie decydujące dla określenia przeznaczenia tego gruntu, a dodatkowe funkcje przypisane do gruntu poprzez określenie jego przeznaczenia uznanego za dopuszczalne, mają służyć uzupełnieniu zasadniczego sposobu zagospodarowania danego terenu, nie mogą go jednak, jak w przedmiotowym przypadku, zmienić (vide: wyrok NSA z dnia 6 lipca 2017 r., sygn. akt I FSK 1883/15 - dostępny jw.). W zabudowie zagrodowej realizuje się zabudowa mieszkaniowa związana z działalnością rolniczą, albowiem na składający się na taką zabudowę zespół budynków przynajmniej jeden musi mieć charakter mieszkalny w obrębie jednego podwórza. Zabudowa zagrodowa stanowi inny, szczególny rodzaj zabudowy, który odróżnia ją od np. zabudowy jedno- lub wielorodzinnej, a istnienie na danym terenie zabudowy zagrodowej wyklucza wprowadzenie na ten teren zabudowy jednorodzinnej (vide –

wyrok NSA z dnia 19 września 2017 r., sygn. akt II OSK 2267/16, z dnia 4 grudnia 2008 r., II OSK 1536/07 – dostępne jw.).

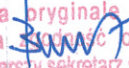
Należy także zwrócić uwagę, że w załączniku nr 1C do zaskarżonej uchwały, zawierającym jej część graficzną, sporna jednostka planistyczna C-1RMU pozbawiona została linii rozgraniczających obszary o różnym przeznaczeniu. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym obowiązkowo określa się linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Ponadto, zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia. O ile zatem nie ma wątpliwości, że jedna strefa może być przeznaczona w planie dla realizowania więcej niż jednej funkcji, to wielofunkcyjność stref w żadnej mierze nie podważa jednak wymogu wykreślenia w planie sztywnych linii rozgraniczających obszary o różnym przeznaczeniu. Plan musi zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego daną regulacją. Winien stanowić o tym w sposób czytelny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych (vide: wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10, z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, dostępne jw.). Zasady zagospodarowania terenu i zasady kształtowania zagospodarowania muszą być jasne i niedwuznaczne. Skoro zgodnie z § 15 zaskarżonej uchwały dla terenu oznaczonego symbolem C-1RMU wyznaczono dwie funkcje podstawowe: zabudowy usługowej i zabudowy zagrodowej oraz nadto uzupełniającą funkcję mieszkaniową, to brak wyznaczenia linii rozgraniczających te tereny i brak dostatecznego opisu go odpowiednimi symbolami, przy braku ustalenia jednoznacznych warunków współfunkcjonowania na tym samym terenie odmiennych sposobów zagospodarowania i użytkowania terenów, musi budzić uzasadnione wątpliwości co do przeznaczenia konkretnych obszarów tego terenu, a tym samym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Szczegółowa analiza dokumentacji planistycznej oraz poprzedniego przeznaczenia częściowo w uprzednio obowiązującym planie miejscowym części terenu przeznaczonego wówczas na funkcję mieszkalną i usługową – nie prowadzi do wniosku aby organy gminy dostatecznie rozważyły i uwzględniły odrębność sposobu zagospodarowania i przeznaczenia takich terenów od terenów przeznaczonych pod zabudowę zagrodową w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, w rozumieniu ww. przepisów. Nadto rozróżnienie rolniczego użytkowania gruntów w takich gospodarstwach, nie umożliwiało określenia dla tak niejasno i niejednoznacznie przeznaczonych terenów jako minimalnej wielkości nowotworzonej

działki – 1400m², skoro w przypadku gruntów rolnych jest to wielkość niezgodna z ww. przepisem ustawy o gospodarce nieruchomościami. Istotnie naruszono zatem i w ten sposób zasady tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, że nie zapewniono wyodrębnienia terenów o sprzecznym przeznaczeniu poprzez jednoznaczne zapisy uchwały. Nadto Gmina, mimo wezwania Sądu nie wyjaśniła jak rozumiała stosowane w uchwale pojęcia zabudowa jednorodzinna, zabudowa zagrodowa, ani też że dla całego terenu objętego w planie symbolem C-1RMU spełniony został warunek, że plan miejscowy w tej części nie narusza ustaleń obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie Sądu, przywoływana przez organ okoliczność, iż przesłanką przystąpienia do uchwalenia skarżonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w obrębie Mikanowo w gminie Lubanie, było ustalenie przebiegu inwestycji celu publicznego – polegającej na budowie podziemnego rurociągu wody i solanki wraz z linią światłowodową i systemem ochrony katodowej, dla potrzeb zadania inwestycyjnego nr 14624 „Projekt JURA”, nie stanowi żadnego uzasadnienia dla konieczności zastosowania skarżonych przez organ nadzoru ustaleń planu dotyczących całkowicie odmiennych kwestii niż przebieg bądź jakiegokolwiek ustalenia związane z przebiegiem tejże inwestycji liniowej. Nie wynika z dokumentacji w sprawie, aby w związku z tą inwestycją zachodziła konieczność zastosowania przyjętych w § 15 uchwały wadliwych rozwiązań dla określenia przeznaczenia i szczegółowych zasad regulujących sposób zagospodarowania terenu oznaczonego na załączniku nr 1C do uchwały. Podkreślenia wymaga, iż jedyny teren objęty załącznikiem graficznym nr 1C to właśnie teren oznaczony jako C-1RMU, do którego szczegółowe przeznaczenie i uwarunkowania określono w § 15 uchwały.

Mając na uwadze powyższe Sąd stwierdził zasadność skargi Wojewody Kujawsko-Pomorskiego potwierdzającej przesłanki do stwierdzenia nieważności skarżonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w określonej w skardze części, tj. § 8 ust. 1 pkt 2, § 15 części tekstowej oraz załącznika graficznego nr 1C tej na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i art. 147 § 1 p.p.s.a. W tej części bowiem skarżona uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad jej sporządzania z nadużyciem władztwa planistycznego gminy.



Na oryginalne właściwe podpisy
za:  podpisu z oryginałem
starszy sekretarz sądowy Elżbieta Brandt