

Godziny urzędowania	Informacja w Sprawach Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰	Czytelnia Akt Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ - 15 ³⁰	Biuro Podawcze Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰
Telefon	22 553 70 70 Radom 48 368 99 08	Wydz. I - IV ul. Jasna 2/4 22 553 78 21, 22 553 78 22 Wydz. V - VII ul. J. Pankiewicza 4 22 553 70 37 Radom 48 368 99 18	ePUAP /wsa_waw/SkrytkaESF
Email	informacja@warszawa.wsa.gov.pl	czytelnia@warszawa.wsa.gov.pl	
NIP 525-2283-365	REGON 015608709	Konto Bankowe Sądu 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000	
Wynik rozprawy dostępny po zakończeniu posiedzenia Sądu, najpóźniej w dniu następnym na stronie: http://etr.warszawa.wsa.gov.pl			

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie**
WYDZIAŁ IV
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

Dnia 26 marca 2021 r.

Sygn. akt IV SA/Wa 436/20


W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt sądu

Wójt Gminy Świercze
występujący w imieniu Rady Gminy Świercze
ul. Pułtуска 47
06-150 Świercze

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 19 lutego 2021 sekretariat Wydziału IV Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza, jako Organowi Administracji, odpis wyroku wraz z uzasadnieniem z dnia 19 lutego 2021 r. wydanego na posiedzeniu niejawnym.

Luiza Cydług


Sekretarz sądowy

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 S.A. (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, jak również złożenie pisma przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej albo przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego lub aresztu śledczego oraz przez członka załogi polskiego statku morskiego u kapitana statku, jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 3, 4 i 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, zwanej dalej „p.p.s.a.”).
2. Skarga kasacyjna złożona po upływie wskazanego powyżej trzydziestodniowego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
3. Skarga kasacyjna 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 lub rzecznikiem patentowym - w sprawach własności przemysłowej. Skarga kasacyjna sporządzona przez podmiot nieuprawniony będzie odrzucona bez merytorycznego rozpoznania.

4. 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 określonym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy (Dz. U. z 2015 r. poz. 1257, z późn. zm.). Złożenie tego wniosku nie przerywa biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej.
5. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 4, są udostępniane we wszystkich wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.warszawa.wsa.gov.pl/>.
6. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swego miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, 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 p.p.s.a.).

POUCZENIE O WARUNKACH WNOŠZENIA PISM ORAZ DORĘCZANIA PISM PRZEZ SĄD ZA POMOCĄ ŚRODKÓW KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ

1. Pisma do sądu administracyjnego można wnieść w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu (art. 12b § 2 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 administracyjnym wiąże ze złożeniem pisma procesowego.
2. Każde pismo w formie dokumentu elektronicznego powinno zawierać adres elektroniczny (tj. adres na platformie ePUAP). W przypadku niewskazania adres elektroniczny 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.).
3. 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.).
4. 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.).
5. 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.).
6. 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.).
7. 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.).

„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 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, a sądem, którym 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 wnieśli środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie."

Sygn. akt IV SA/Wa 436/20



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 lutego 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Tomasz Wykowski (spr.)
Sędzia WSA Małgorzata Małaszewska –
Litwiniec
Sędzia WSA Anna Sękowska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym **19 lutego 2021 r.**

sprawy ze skargi **Wojewody Mazowieckiego**

na uchwałę **Rady Gminy Świercze**

z **31 października 2019 r.** nr **82/XI/2019**

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części ws
Klukowo


- 1. stwierdza nieważność części tekstowej i graficznej zaskarżonej uchwały w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 9PU;**
- 2. stwierdza nieważność części tekstowej zaskarżonej uchwały w zakresie § 7 ust.2.**



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Luiza Cycling


Sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

I. W dniu 31 października 2019 r. Rada Gminy Świercze (dalej „Rada”) podjęła uchwałę nr 82/XI/2019 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Klukowo (Dz.Urz.Woj.Maz. z dnia 10 grudnia pod poz.14682), dalej „zaskarżona plan/uchwała”.

Zaskarżony plan został uchwalony na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.), dalej „u.s.g.”, oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.), dalej „u.p.z.p.”, oraz uchwały Rady w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu.

W § 11 ust.1 planu ustalono przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem 9PU, tj. przeznaczenie podstawowe: teren obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej z niezbędną infrastrukturą obsługi technicznej, gospodarczą, garażami oraz terenami komunikacji wewnętrznej i zieleni (funkcje te mogą występować samodzielnie lub wspólnie w dowolnych proporcjach) oraz przeznaczenie dopuszczalne: teren utrzymania istniejących budynków mieszkalnych z możliwością ich rozbudowy, nadbudowy i przebudowy. W dalszych ustępach przywołanego paragrafu uregulowano szczegółowe zasady zagospodarowania w/w terenu.

Z kolei w § 7 ust.2 planu, odnoszącym się do zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, zastrzeżono, iż w obrębie chronionych stanowisk archeologicznych zamierzenia inwestycyjne wymagają przeprowadzenia badań archeologicznych, zgodnie z przepisami odrębnymi.

II. Pismem z dnia 21 stycznia 2020 r. skargę na w/w plan w części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 9PU oraz w części tekstowej w zakresie ustaleń § 7 ust.2 planu wniósł Wojewoda Mazowiecki (dalej „Wojewoda”), zarzucając uchwale we w/w zakresie naruszenie przepisów:

- art. 7 ust. 1, art. 7 ust. 2 pkt 1 i art. 7 ust. 2a pkt 3 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161), dalej „u.o.g.r.l”, w związku z art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 6 lit. c i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez dokonanie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych klasy III na cele nierolnicze z przeznaczeniem

pod zabudowę produkcyjną i usługową, w ramach jednostki terenowej 9PU, bez uzyskania stosownej zgody na zmianę przeznaczenia;

- art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), dalej „r.z.p.p.” w związku z art. 19 ust. 1 pkt 2, art. 31 ust. 1a i 2, art. 36 ust. 1 pkt 5 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2067 z późn. zm.), dalej „u.o.z.”, i art. 28 ust. 1 u.p.z.p., poprzez sformułowanie w § 7 ust. 2 uchwały nakazu przeprowadzenia badań archeologicznych.

W uzasadnieniu w/w zarzutów wskazano w szczególności, co następuje:

1. W odniesieniu do zarzutu wadliwości ustaleń planu, dotyczących jednostki 9 UP:

1.1. Z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i art. 7 ust. 2a u.o.g.r.l. wynika, iż przeznaczenia gruntów rolnych klasy I - III na cele nierolnicze dokonuje się w planie miejscowym i taka zmiana przeznaczenia wymaga zgody właściwego organu, z wyłączeniem gruntów spełniających łącznie następujące warunki: (-) co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy; (-) położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 624 i 820), (-) położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1440, 1920, 1948 i 2255 oraz z 2017 r. poz. 191), (-) ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

Z art. 7 ust. 2a u.o.g.r.l. wynika wprost, iż uzyskanie przez organ planistyczny zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne konieczne jest w każdym przypadku, w którym przynajmniej jeden z warunków, przewidzianych w tym przepisie nie został spełniony.

1.2. Z dokumentacji planistycznej wynika, iż na obszarze planu występują, objęte ustawową ochroną, grunty rolne III klasy bonitacyjnej. Powyższe wynika wprost z uzasadnienia dołączonego do podjętej uchwały, które na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi obligatoryjny element planu miejscowego.

Otóż zgodnie z ww. uzasadnieniem w obszarze planu, poza gruntami rolnymi oraz przeznaczonymi na cele zabudowy zagrodowej, grunty III klasy występują w granicach terenów oznaczonych symbolami:

- 9PU, stanowiącej teren zabudowy produkcyjnej i usługowej, w ramach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 56/4 z obrębu Klukowo, jednostka ewidencyjna Świercze, o łącznej powierzchni 0,3308 ha;

- 9PU, stanowiącej teren zabudowy produkcyjnej i usługowej, w ramach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 56/13 z obrębu Klukowo, jednostka ewidencyjna Świercze, o łącznej powierzchni 0,0615 ha;

- 9PU, stanowiącej teren zabudowy produkcyjnej i usługowej, w ramach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 54/1 z obrębu Klukowo, jednostka ewidencyjna Świercze, o łącznej powierzchni 0,0583 ha;

- 04KDZ, stanowiącej teren drogi publicznej klasy zbiorczej, w ramach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 52/14 z obrębu Klukowo, jednostka ewidencyjna Świercze, o łącznej powierzchni 0,0199 ha;

- 04KDZ, stanowiącej teren drogi publicznej klasy zbiorczej, w ramach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 52/15 z obrębu Klukowo, jednostka ewidencyjna Świercze, o łącznej powierzchni 0,0016 ha.

Powyższe oznacza, iż uchwalając przedmiotowy plan miejscowy, dokonano zmiany przeznaczenia gruntów rolnych klasy III na cele:

- zabudowy produkcyjnej i usługowej, na powierzchni: 0,4506 ha;
- dróg publicznych, na powierzchni: 0,0215 ha.

Usytuowanie gruntów rolnych klasy III (tzw. kontur klasyfikacyjny) przedstawione zostało zarówno na mapie, na której sporządzono rysunek planu miejscowego, jak również w formie graficznej w ramach tzw. „Analizy warunków określonych w art. 7 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych” zamieszczonej na str. 3 uzasadnienia do podjętej uchwały.

1.3. Wbrew stanowisku Rady zawartym w ww. uzasadnieniu na str. 2, brak jest podstaw do uznania, że grunty rolne klasy III, położone w ramach terenu oznaczonego symbolem 9PU, spełniają warunki, o których mowa w art. 7 ust. 2a u.o.g.r.l., zwalniające z konieczności uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Organ nadzoru poddał analizie tylko jeden warunek, o którym mowa w art. 7 ust. 2a ww. ustawy, bowiem niespełnienie tylko jednego warunku wyklucza już

zastosowanie odstępstwa od uzyskiwania zgody. Należy w tym miejscu podkreślić, iż odstępstwo od uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, w zakresie przesłanki, o której mowa w art. 7 ust. 2a pkt 3 u.o.g.r.l., wyraźnie wskazuje, że aby w sposób skuteczny z niego skorzystać, grunty podlegające ochronie nie mogą być położone w odległości większej niż 50 m od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych. Ustawodawca wyraźnie odsyła zatem do powołanej ustawy, a w konsekwencji także do kwalifikacji i nomenklatury wynikającej z tej ustawy w zakresie kwalifikacji dróg.

Stosownie do dyspozycji art. 1 ustawy o drogach publicznych (dalej „u.d.p.”), drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie tejże ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.d.p. drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne.

Mając na uwadze art. 4 pkt 2 u.d.p. (definicja drogi) w związku z art. 4 pkt 1 tej ustawy (definicja pasa drogowego) - odległość 50 m, zwalniająca z obowiązku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne winna być liczona od granicy tegoż pasa.

Na rysunku planu miejscowego określono docelowy pas drogowy, stanowiący teren oznaczony symbolem planistycznym 04KDZ. Ponadto, na podstawie § 5 ust. 3 uchwały granice terenu 04KDZ stanowią granice terenów z przeznaczeniem pod realizację celów publicznych o znaczeniu ponadlokalnym.

Przyjmując, nawet w uproszczeniu, granice docelowego pasa drogowego drogi klasy zbiorczej to ich odległość liczona od zachodniej linii rozgraniczającej do zachodniej linii rozgraniczającej terenu oznaczonego symbolem 9PU wynosi od 94 m w części północnej do 97 m, w części południowej tegoż terenu. Stwierdzić należy przy tym, iż grunty klasy III występują nie tylko w bezpośrednim sąsiedztwie terenu stanowiącego drogę publiczną/ale również w pasie:

- od 57 m do 94 m, w części północnej,
- od 63 m 97 m, w części południowej,

licząc od zachodniej linii rozgraniczającej drogi 04KDZ, co oznacza brak spełnienia przesłanki wynikającej z art. 7 ust. 2a pkt 3 u.o.g.r.l., bowiem część gruntów rolnych wykracza poza 50 m pas liczony od granicy drogi publicznej, w ramach którego

istnieje podstawa prawna do odstąpienia od wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia.

O ile zatem w odniesieniu do części gruntów rolnych klasy III przeznaczonej pod poszerzenie drogi zbiorczej, istnieje możliwość odstąpienia od wyrażenia zgody, o tyle nie ma takiej możliwości w odniesieniu do terenów przeznaczonych na cele zabudowy produkcyjnej i usługowej. Przeznaczenie w miejscowym planie gruntów rolnych na cele nierolnicze, bez wymaganej zgody właściwego organu, stanowi istotne naruszenie trybu i zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., skutkujące nieważnością wadliwych ustaleń planistycznych.

W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w odniesieniu do całego terenu oznaczonego symbolem 9PU, co umożliwi organowi wykonawczemu gminy ubieganie się o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia, z wykorzystaniem dotychczasowej procedury planistycznej, w związku z przepisem art. 28 ust. 2 u.p.z.p., bądź też umożliwi przeprowadzenie takiej delimitacji granic terenów z przeznaczeniem na cele inne niż rolne i leśne, która spełniać będzie wszystkie ustawowe przesłanki do odstąpienia od wyrażenia takiej zgody.

2. W odniesieniu do zarzutu wadliwości §7 ust.2 planu:

W § 7 ust.2 planu zastrzeżono, iż w obrębie chronionych stanowisk archeologicznych zamierzenia inwestycyjne wymagają przeprowadzenia badań archeologicznych, zgodnie z przepisami odrębnymi.

Z art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 u.o.z. wynika, iż jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Konkretyzację ww. przepisu stanowi § 4 pkt 4 r.z.p.p., który stanowi, że „ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów; dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Wskazane upoważnienia określają kompetencję do określania w miejscowym planie zagospodarowania

przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione.

Art. 7 Konstytucji RP zobowiązuje organy władzy publicznej do działania w granicach i na podstawie prawa. Wynika stąd, iż każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W konsekwencji powyższego m.in. normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Tym samym niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

Postanowienia § 7 ust.2 uchwały nie spełniają w/w wymagań w zakresie, w jakim nakazują przeprowadzenie badań archeologicznych. Postanowienia te wykraczają bowiem poza przyznane radom gmin kompetencje do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w granicach stanowisk archeologicznych.

Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie m.in. współdziałania z organami administracji architektoniczno - budowlanej i nadzoru budowlanego zostały bowiem wyczerpująco określone przez ustawodawcę m.in. w: art. 31 ust. 1a u.o.z. (kwestie związane z ewentualnie ponoszonymi kosztami przeprowadzonych badań archeologicznych oraz ich dokumentacji oraz przypadki, w jakich w ogóle, zachodzi konieczność ich przeprowadzenia), art. 31 ust. 1a u.o.z. (obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w przypadku zamiaru prowadzenia robót ziemnych lub zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne) w art. 36 ust. 1 pkt 5 u.o.z. (obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie badań archeologicznych).

Z kolei w dyspozycji art. 19 ust. 1 pkt 2 u.o.z. wynika, iż w planie miejscowym uwzględnia się m.in. ochronę innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

Kwestionowane zapisy planu modyfikują przepis art. 31 ust. 2 u.o.z. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., nie mieści się bowiem kompetencja do regulowania kwestii związanych z nakładaniem obowiązków związanych z prowadzeniem badań archeologicznych.

Kwestionowane postanowienia uchwały stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy.

Katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia jest katalogiem zamkniętym i ani z przepisów u.o.z., ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. oraz z § 4 pkt 4 r.z.p.p. nie można domniemywać wprowadzenia dodatkowych nakazów. Wprowadzając taki obowiązek, Rada przekroczyła zatem swoją kompetencję.

W przedmiotowej sprawie, kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią modyfikację art. 31 ust. 1a i art. 36 ust. 1 u.o.z., jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

W tej sytuacji uznać należy, iż ustalenia zawarte w § 7 ust. 2 uchwały w zakresie w jakim nakazują przeprowadzenie badań archeologicznych, w sposób istotny naruszają zasady sporządzania planu miejscowego, wychodząc również poza kompetencje do regulacji tej materii w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

3. W kontekście powyższych rozważań stwierdzić należy, iż w zaskarżonym planie doszło do zawarcia ustaleń bez podstaw prawnych, z istotnym naruszeniem zasad oraz trybu sporządzania planu miejscowego.

III. W odpowiedzi na skargę, udzielonej w piśmie z dnia 20 lutego 2020 r., Rada wniosła o:

1) oddalenie skargi w części dotyczącej postanowień odnoszących się do jednostki planistycznej 9PU,

2) uwzględnienie skargi w części, dotyczącej części tekstowej uchwały w zakresie ustaleń § 7 ust. 2 w odniesieniu do sformułowania: „(...) wymagają przeprowadzenia badań archeologicznych (...)”.

Uzasadniając w/w stanowisko, Rada wskazała w szczególności, co następuje:

1. W odniesieniu do zarzutów skargi, dotyczących jednostki planistycznej 9 PU:

W obszarze planu występują grunty rolne III klasy bonitacyjnej (dz. ew. 56/4, 56/13, 54/1, 52/14, 52/15). Z przeprowadzonej przez organ analizy wynikało, iż grunty te nie wymagają uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia zgodnie z art.

7 u.o.g.r.l. ponieważ spełniają łącznie kryteria określone w ww. ustawie dla gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III dla których w/w zgoda nie jest wymagana gdyż: (-) grunty te w całości położone są w obszarze zwartej zabudowy w rozumieniu ustawy, (-) położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (położone są na styku z działkami budowlanymi), (-) położone są w odległości nie większej niż 50 m od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (w ocenie Rady to początek granicy glebowego konturu klasyfikacyjnego nie może być położony w odległości większej niż 50 m od drogi publicznej), (-) ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części (ich powierzchnia wynosi 0,4721 ha).

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty grunty rolne klasy III w obszarze planu oznaczone jako PU zostały przeznaczone na cele nierolnicze i nieleśne zgodnie ze wskazanym w studium kierunkiem ich zagospodarowania.

2. Skarga jest natomiast zasadna w części, dotyczącej części tekstowej uchwały w zakresie ustaleń § 7 ust. 2 w odniesieniu do sformułowania: „(...) wymagają przeprowadzenia badań archeologicznych, (...)”. Sformułowanie to nie powinno się znaleźć w części tekstowej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

IV. Sąd rozpoznał skargę Wojewody na uchwałę Rady z racji sprawowania wymiaru sprawiedliwości, polegającego na kontrolowaniu działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (art.1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych - t.j. Dz.U z 2019, poz. 2167).

W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 poz. 2325), zwanej dalej "p.p.s.a.", sądy administracyjne właściwe są w sprawach z zakresu kontroli zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego.

Stosownie do art.14 ust.8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego.

W myśl art.134 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Zgodnie z art. 93 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym po upływie terminu do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego, o którym mowa w art. 91 ust. 1 u.s.g., organ nadzoru może wnieść skargę do sądu administracyjnego. Organ nadzoru, realizując swe kompetencje na podstawie powyższej regulacji, nie jest krępowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob: wyrok NSA z 15 lipca 2005 r., w sprawie o sygn. akt II OSK 320/05, publ. ONSAiWSA 2006/1/7, postanowienie WSA w Warszawie z 29 listopada 2005 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 572/05, publ. LEX Nr 196722), a zatem skargę wniesioną w niniejszej sprawie uznać wypada za dopuszczalną.

Zgodnie z art.147 § 1 p.p.s.a., uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, sąd 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. Negatywna przesłanka stwierdzenia nieważności - w odniesieniu do gminnych aktów prawa miejscowego - wynika z art. 91 ust. 4 w zw. z art. 93 ust. 1 p.p.s.a. Powyższe przepisy stanowią, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. W takich wypadkach sąd administracyjny uwzględnia skargę poprzez stwierdzenie wydania aktu z naruszeniem prawa w całości albo w części.

Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 10 stycznia 2018 r. II SA/Rz 1182/17, publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl). W świetle art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy jest istotne naruszenie prawa, czyli takie, którego skutki nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 października 2016 r. II GSK 1650/16 publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zgodnie z art.15 zzs⁴ ust.3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz.374) przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów.

Wniesioną skargę, kwestionującą zaskarżoną uchwałę w części odnoszącej się do jednostki planistycznej 9UP oraz §7 ust.2 należało uwzględnić w całości (tj. stwierdzić nieważność planu w części zaskarżonej skargą), albowiem w/w postanowienia naruszają prawo w sposób istotny.

V. Kontrola legalności zaskarżonej uchwały Rady w części wskazanej w skardze prowadzi do następujących wniosków:

1. Przedmiotem kontroli Sądu była ocena legalności:

a) postanowień planu, odnoszących się do jednostki terenowej 9 UP, pod kątem tego, czy postanowienia te nie naruszają reżimu ochrony gruntów rolnych, ustanowionego w przepisach u.o.g.r.l., co do zasady wymagającego dla przeznaczenia w planie miejscowym na cele nierolnicze gruntów rolnych o klasie bonitacyjnej I – III uprzedniego uzyskania na taką zmianę zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi (art.7 ust.2 pkt 1 ustawy);

b) postanowień §7 ust.2 pod kątem tego, czy postanowienie te nie narusza zakazu powtarzania w planie, czy też modyfikowania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, regulujących daną instytucję prawną w sposób wyczerpujący i nie przewidujący w tym zakresie kompetencji dla organu uchwalającego plan miejscowy.

2. Stwierdzić należy, iż w odniesieniu do kwestii, czy utworzenie w planie jednostki planistycznej 9 UP nastąpiło z naruszeniem reżimu ochrony gruntów rolnych, tj. czy przy wyznaczaniu obszaru tej jednostki, złożonego z gruntów III klasy bonitacyjnej, nie przekroczono granic zwolnienia z obowiązku uzyskania zgody z art.7 ust.2 pkt 1 u.o.g.r.l., przewidzianego w art.7 ust.2a tej ustawy, zarysował się spór między stronami co do właściwej wykładni tego przepisu.

Art.7 ust.2a u.o.g.r.l. stanowi, iż nie wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli grunty te spełniają łącznie następujące warunki:

- 1) co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy;
- 2) położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 624 i 820);
- 3) położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, 1920, 1948 i 2255 oraz z 2017 r. poz. 191);
- 4) ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

Wskazać przy tym należy, iż w art.4 pkt 29 ustawy zdefiniowano „zwartą zabudowę” jako zgrupowanie nie mniej niż 5 budynków, za wyjątkiem budynków o funkcji wyłącznie gospodarczej, pomiędzy którymi największa odległość sąsiadujących ze sobą budynków nie przekracza 100 m. W art.4 pkt 30 ustawy wskazano natomiast, iż przez „obszar zwartej zabudowy” rozumie się obszar wyznaczony przez obwiednię prowadzoną w odległości 50 m od zewnętrznych krawędzi skrajnych budynków tworzących zwartą zabudowę lub po zewnętrznych granicach działek, na których położone są te budynki, jeśli ich odległość od tych granic jest mniejsza niż 50 m.

O ile oczywistym jest, iż przesłanki z pkt 1 – 4 muszą być spełnione łącznie (trafnie zatem wskazał Wojewoda, iż niespełnienie się co najmniej jednej z tych przesłanek uniemożliwia przeznaczenie gruntu rolnego na cele nierolnicze bez wcześniejszego uzyskania przez organ planistyczny zgody z art.7 ust.2 pkt 1 u.o.g.r.l.) o tyle rozbieżność między stronami wyraża się w tym, czy warunek przewidziany w art.7 ust.2a pkt 3 ustawy (tj. położenie terenu w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej) należy interpretować w ten sposób, że:

(-) w/w odległość stanowi najdalszą, graniczną odległość od pasa drogowego drogi publicznej, w jakiej musi się zawrzeć teren przeznaczony na cele nierolnicze na zasadzie art.7 ust.2a ustawy, wyznaczając tym samym najdalszą (tj. przeciwległą do

zewnętrznej granicy pasa drogowego) granicę takiego terenu (zmianie przeznaczenia w tym trybie nie mogłaby zatem podlegać jakakolwiek część gruntu położonego poza linią 50 metrów od w/w zewnętrznej granicy pasa drogowego) – takie stanowisko zajmuje Wojewoda,

(-) w/w odległość stanowi jedynie najdalszą odległość, w jakiej musi się znaleźć ta granica obszaru przeznaczonego na cele nierolnicze, która jest najbliższa zewnętrznej granicy pasa drogowego, podczas gdy granica najdalsza de facto nie podlega żadnym rygorom odległościowym (limit taki wyznacza jedynie pośrednio limit powierzchni zmiany przeznaczenia, wynoszący 0,5 ha) – takie stanowisko zajmuje Rada.

Dylemat ten należy zdecydowanie rozstrzygnąć na rzecz wykładni art.7 ust.2a u.o.g.r.l., sformułowanej przez Wojewodę, jako zarówno odpowiadającej literalnej wykładni tego przepisu, jak i stanowiącej realizację zasady niestosowania wykładni rozszerzającej w stosunku do przepisów mających charakter wyjątku od zasady (nie ulega bowiem wątpliwości, iż art.7 ust.2a u.o.g.r.l., umożliwiający zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze bez konieczności uzyskania zgody przewidzianej w art.7 ust.2 pkt 1 ustawy, stanowi wyjątek od obowiązku uzyskania w/w zgody). Nie ulega w tej sytuacji wątpliwości, iż art.7 ust.2a u.o.g.r.l. umożliwia uproszczoną zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze wyłącznie w pasie szerokości 50 metrów wyznaczonym od zewnętrznej granicy pasa drogowego drogi publicznej (po jednej lub po obu stronach tej drogi), tak iż zewnętrzna granica pasa drogowego stanowi jednocześnie jedną z granic obszaru przewidzianego do zmiany przeznaczenia, podczas gdy przeciwległa do niej linia zakreślona w odległości 50 metrów od tej granicy – zewnętrzną, nieprzekraczalną granicę tego obszaru.

Mając powyższe na uwadze należy podzielić argumentację skargi, iż jednostka planistyczna 9 PU została wyznaczona z naruszeniem art.7 ust.2a pkt 3 u.o.g.r.l., albowiem objęła ona grunty rolne o klasie bonitacyjnej III, położone dalej niż 50 metrów od zewnętrznej granicy pasa drogowego drogi publicznej.

3. W pełni podzielić należy zastrzeżenia skargi (zreferowane na wstępie) co do wadliwości §7 ust.2 uchwały (z którymi zgodziła się Rada), regulującego kwestię przeprowadzania badań archeologicznych, stanowiącą przedmiot regulacji u.o.z. Postanowienia § 7 ust.2 uchwały wykraczają bowiem poza przyznane radom gmin kompetencje do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego

zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w granicach stanowisk archeologicznych.


Z powyższych przyczyn Sąd orzekł jak w sentencji na podstawie art.147 § 1 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Luiza Cyeling


Sekretarz sądowy