



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 października 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Piotr Chybicki
Sędziowie	Sędzia WSA Bogusław Jazdzyk (spr.)
	Sędzia WSA Tadeusz Lipiński

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 30 października 2023 r.

sprawy ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

na uchwałę Rady Gminy Gronowo Elbląskie

z dnia 19 maja 2021 r. nr XXV/148/2021

w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy
Gronowo Elbląskie w miejscowości Wilkrowo

1/ stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działki
oznaczonej numerem ewidencyjnym 140, obręb Wilkrowo, gmina Gronowo
Elbląskie oraz § 4 pkt 6 w zakresie słów „dopuszcza się w obszarze objętym
planem lokalizację zadań dla realizacji celów publicznych w ramach wszystkich
funkcji i zasad zagospodarowania terenu, ustalonych niniejszym planem;”
i § 13 pkt 4;

2/ oddala skargę w pozostałym zakresie.



Ma oryginalne właściwe podpisy
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

WSA/wyr.1a – sentencja wyroku (tryb uproszczony)

Karolina Hrymowicz

UZASADNIENIE

Z akt administracyjnych przekazanych wraz ze skargą wynika, że Wojewoda Warmińsko–Mazurski w dniu 16 września 2021 r. złożył skargę na Uchwałę Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 19 maja 2021 r. nr XXV/148/2021 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gronowo Elbląskie w miejscowości Wikrowo.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wyrokiem z 18 listopada 2021 r. sygn. akt II SA/OI 827/21 stwierdził nieważność wskazanej Uchwały.

Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 16 maja 2023 r. sygn. akt II OSK 367/22 po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Gminy Gronowo Elbląskie uchylił wyrok WSA w Olsztynie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania ternu sądowi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zwazył, co następuje:

Na wstępie wyjaśnienia wymaga, że sądowa kontrola działalności administracji publicznej ogranicza się do oceny zgodności zaskarżonego aktu lub czynności z prawem. Wynika to z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2523j.t.).

Sąd administracyjny, kontrolując zgodność zaskarżonego rozstrzygnięcia z prawem, orzeka na podstawie materiału sprawy zgromadzonego w postępowaniu administracyjnym. Obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zebrań i wyczerpującego rozpatrzenia całego materiału dowodowego spoczywa na organie orzekającym, a sąd administracyjny nie może zastąpić organu administracji w wypełnieniu tego obowiązku, ponieważ do jego kompetencji należy wyłącznie kontrola legalności rozstrzygnięcia administracyjnego. Oznacza to, że sąd administracyjny nie rozstrzyga merytorycznie o zgłoszonych przez stronę żądaniach, a jedynie w przypadku stwierdzenia, iż zaskarżony akt został wydany z naruszeniem prawa, o którym mowa w art. 145 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U z 2023 r., poz. 1634 ze zm. - zwanej w dalszym ciągu uzasadnienia jako p.p.s.a.) uchyliła go lub stwierdza jego nieważność.

Nadto wskazania wymaga, że sąd orzeka na podstawie akt sprawy (art. 133 § 1 p.p.s.a.) nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Przystępując do oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w pierwszej kolejności należy podkreślić, że Wojewódzki Sąd Administracyjny obowiązany był

uwzględnić ocenę prawną przedstawioną w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2023 r. sygn. akt II OSK 367/22. Zgodnie bowiem z art. 190 p.p.s.a. sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelną Sąd Administracyjny. Artykuł ten znajduje zastosowanie, gdy doszło do orzeczenia, o którym mowa w art. 185 § 1 p.p.s.a., a mianowicie, gdy zaszła konieczność ponownego rozpoznania sprawy przez wojewódzki sąd administracyjny. Sąd pierwszej instancji rozpoznający sprawę ponownie nie może dokonać interpretacji przepisów w sposób odmienny niż wynikająca z orzeczenia wydanego w wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej, nie może też ocenić prawidłowości rozstrzygnięcia sądu odwoławczego (por. wyrok NSA z dnia 12 października 2010 r., sygn. II GSK 808/09). Związanie wykładnią prawną dotyczy zarówno sądu rozpoznającego sprawę ponownie, jak również organu administracyjnego, do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia, chyba że nastąpi zmiana stanu prawnego, powodująca, że pogląd prawny NSA staje się nieaktualny. Oznacza to, że orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wywiera skutki wykraczające poza zakres postępowania sądowo-administracyjnego, a jego oddziaływaniem objęte jest także przyszłe postępowanie administracyjne w sprawie. Związanie wojewódzkiego sądu administracyjnego, w rozumieniu powyższego przepisu oznacza, że nie może on formułować nowych ocen prawnych - sprzecznych z wyrażonym wcześniej poglądem, a zobowiązany jest do podporządkowania się mu w pełnym zakresie oraz konsekwentnego reagowania poprzez treść nowego wyroku. Przez ocenę prawną, o której mowa w art. 190 p.p.s.a., należy rozumieć osąd o prawnej wartości sprawy, a ocena prawna może dotyczyć stanu faktycznego, wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego, prawidłowości korzystania z uznania administracyjnego, jak też kwestii zastosowania określonego przepisu prawa jako podstawy do wydania takiej, a nie innej decyzji lub postanowienie (por. wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. akt II GSK 1602/12, wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2015 r., sygn. akt I GSK 1498/13). Obowiązek podporządkowania się ocenie prawnej wyrażonej w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, ciążyący na sądzie rozpoznającym ponownie daną sprawę, może być wyłączony tylko w wypadku istotnej zmiany stanu prawnego lub faktycznego, co nie miało miejsca w niniejszej sprawie.

W uzasadnieniu wyroku NSA podniósł, że zasadne okazały się zarzuty skargi kasacyjnej dotyczące stwierdzenia przez WSA w Olsztynie, że organ planistyczny

zawart sprzeczne ustalenia w części tekstowej i graficznej planu - zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. i § 4 pkt 1, § 7 pkt 7 i § 8 ust 2 Rozporządzenia. Z uwagi na uzupełniający i wyjątkowy, względem funkcji wiodącej, charakter przeznaczenia dopuszczalnego, nie ma, z reguły konieczności dla zachowania wymogu niesprzeczności części tekstowej i graficznej planu, ujmowania funkcji dopuszczalnej również w części graficznej. Pamiętajć przy tym należy, że obie części planu miejscowego, tj. tekstowa i graficzna (poza pewnymi elementami na rysunku planu o znaczeniu wyjątkowo informacyjnym) mają charakter normatywny i hierarchicznie równoważny. Tym samym dla prawidłowego ustalenia przeznaczenia danego terenu w planie miejscowym należy dokonać analizy obu tych części planu i w razie potrzeby dokonać ich wykładni kierując się m. in. względami podanymi w punkcie 4.3 uzasadnienia niniejszego wyroku. Po drugie NSA stwierdził, że w realiach niniejszej sprawy nie budzi wątpliwości, że kwestionowane przez Wojewodę i WSA w Olsztynie przeznaczenie obejmujące rozbudowę istniejących siedlisk zabudowy zagrodowej oraz gospodarstwa agroturystyczne ma charakter uzupełniający, a nie mieszany. Świadczy o tym użycie sformułowania "dopuszcza się" oraz cel tej regulacji. Chodzi o zachowanie możliwości kontynuowania działalności rolniczej w istniejących już siedliskach, które mogą być tylko rozbudowywane (czyli nie mogą być tworzone nowe siedliska) oraz prowadzenie w tych siedliskach usług agroturystycznych. W przepisach planu wprowadznie nie wskazano, że dopuszczenie usług agroturystycznych dotyczy "istniejących" gospodarstw rolnych, niemniej taki wniosek należy wyprowadzić z całości regulacji planu miejscowego. W szczególności, w § 3 ust. 3 tego aktu zdefiniowano gospodarstwo agroturystyczne, wiążąc usługi agroturystyczne z prowadzonymi gospodarstwami rolnymi. Można więc przyjąć, że "dopuszczenie gospodarstw agroturystycznych", podobnie dopuszczenie rozbudowy istniejących siedlisk zabudowy zagrodowej, stanowi rodzaj uzupełniającej regulacji wychodzącej naprzeciw oczekiwaniom właścicieli istniejących gospodarstw rolnych w Wikrowie, co jednak nie stoi w sprzeczności z perspektywicznym i wiodącym kierunkiem przeznaczenia terenów tej wsi, tj. mieszkalnym i usługowym (z zakresu usług nieuciążliwych).

Zasadnie zarzucono w skardze kasacyjnej również naruszenie art. 3 ust. 1 u.p.z.p.. Zarzut ten dotyczy tej części zaskarżonego wyroku, w której zakwestionowano zgodność z prawem licznych postanowień Uchwały o dopuszczeniu lokalizacji obiektów opartych na historycznych wzorach żuławskich jako indywidualnych budowli, których

parametry nie muszą być zgodne z parametrami kształtowania zabudowy ustalonymi dla terenu. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedmiotowe postanowienia Uchwały nie prowadzą do przekazania uprawnień planistycznych gminy na innym organ. Plan stanowi w nich tylko o możliwości lokalizacji określonego rodzaju budowli, które związane są z krajobrazem kulturowym terenu. Wymaga podkreślenia, że w wielu przepisach u.p.z.p. znaleźć można nawiązania do ochrony dziedzictwa kulturowego, czy wymagań kulturowych w planowaniu przestrzennym (zob. np. art. 1 ust. 2 pkt 4 czy art. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Z kolei krajobraz, który obecnie jest wedle ustawy także wartością podlegającą ochronie, to przestrzeń zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji (art. 2 pkt 16e u.p.z.p.). W samych przepisach dotyczących treści planu miejscowego akcentuje się konieczność wprowadzenia zasad kształtowania krajobrazu oraz ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej (art. 15 ust. 2 pkt 2 i 4 u.p.z.p.). W ocenie NSA należy przyjąć, że sporne postanowienia Uchwały wpisują się w ogólną kompetencję rady gminy do kształtowania wspomnianego wyżej krajobrazu kulturowego. Zawierają one wprawdzie zwroty niedookreślone (historyczne wzory żuławskie), lecz wynika to z ich charakteru i nie oznacza, że delegują kompetencje planistyczne na inne organy. Należy zwrócić uwagę, że na etapie postępowania przed WSA w Olsztynie, w odpowiedzi na skargę organ wskazał, iż przepisy dotyczące budowli opartych na historycznych wzorach żuławskich odnoszą się do tradycji regionu, poprzez dopuszczenie indywidualnych budowli, jako elementów zagospodarowania terenów wznacniających wartości historyczne i krajobrazowe Żuław Elbląskich oraz służą nadaniu przestrzeniom cech nawiązujących do indywidualnych wartości regionu. Trafnie także organ podkreślał, że nie podlegają one regulacjom ustalonym w planie dla budynków, gdyż są tradycyjną budowlą Żuławską, zaliczoną do historycznie występujących w tym regionie, niebędącą budynkiem lub obiektem małej architektury, a będącą budowlą hydrotechniczną lub wolno stojącym urządzeniem technicznym (niektóre typy wiatraków, śluzy i inne budowle hydrotechniczne). Postanowienia te odnoszą się do uzupełniających elementów zagospodarowania terenu, nawiązujących do jego wartości historycznych i krajobrazowych, które w planie miejscowym rada gminy mogła dopuścić. Należy dodać, że gwarancję przed ewentualnym nadużyciem tych postanowień Uchwały przez inwestorów stanowi ograniczenie ich zakresu zastosowania do budowli (zob. definicję budowli zawartą w art. 3 pkt 3 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

Częściowo zasadny okazał się również zarzut dotyczący rozwiązań zawartych przyjęte w § 13 pkt 3 i pkt 4 Uchwały dopuszczających lokalizację dojazdów, ciągów pieszo-jedznych, ścieżek rowerowych i ciągów pieszych (zarzut naruszenia § 4 ust. 9 Rozporządzenia). Zdaniem WSA w Olsztynie, postanowienia te są niezgodne z prawem, albowiem faktycznie zmieniających przeznaczenie tych terenów na drogowe. Naczelny Sąd Administracyjny doszedł do przekonania, że § 13 pkt 3 Uchwały nie narusza zasad sporządzania planu miejscowego. Przepis ten zamieszczony został w grupie ogólnych regulacji Uchwały i zawiera charakterystykę dojazdów, ciągów pieszo-jedznych, ścieżek rowerowych i ciągów pieszych. Przepis w § 13 pkt 3 lit. a Uchwały stanowi o dojazdach i ciągach pieszo-jedznych do trzech działek, natomiast w § 13 pkt 3 lit. b – do więcej niż trzech działek. W oparciu o dwie ostatnie wymienione tu regulacje należy przyjąć, że w istocie § 13 pkt 3 Uchwały dopuszcza realizację uzupełniających dojazdów, ciągów pieszo-jedznych i pieszych oraz ścieżek rowerowych, które znajdą się poza określonym planem głównym układem komunikacyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny ma świadomość założeń, jakie legły u podstaw zakwestionowania § 13 pkt 3 planu przez Wojewodę w skardze, a następnie przez Sąd pierwszej instancji w zaskarżonym wyroku. Niewątpliwie odnosiło się to do hipotetycznej możliwości rozwoju układu komunikacyjnego w postaci dróg wewnętrznych na terenach o innym przeznaczeniu i bez wyraźnego wydzielenia. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego taka obawa nie jest uzasadniona w warunkach kwestionowanego planu, którego charakteryzuje pewna specyfika. Plan dla obszaru miejscowości Wlkrowo dotyczy sprecyzowanego, stosunkowo niewielkiego obszaru, gdzie w zasadzie wszystkie objęte nim działki są skomunikowane bądź to bezpośrednio z drogą publiczną przebiegającą przez całą miejscowość (teren 17.KDD), bądź z innymi drogami wewnętrznymi wyznaczonymi przez plan (18.KDW, 19.KDW oraz 20.KDW), ewentualnie – w pewnych przypadkach, najczęściej w obrębie siedlisk – niektóre działki ewidencyjnie (przeznaczone pod zabudowę) znajdują się w bliskiej odległości od wyznaczonych dróg. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w takich warunkowaniach przestrzennych dopuszczenie możliwości realizacji dojazdów, ciągów pieszo-jedznych, ścieżek rowerowych i ciągów pieszych "na obszarze planu" interpretować należy jako dopuszczenie możliwości realizacji wewnętrznych ciągów komunikacyjnych do poszczególnych nieruchomości, dotyczących konkretnych działek, co nie narusza § 4 pkt 9 Rozporządzenia. Zdaniem

Naczelnego Sądu Administracyjnego, sprzeczna z prawem jest natomiast regulacja zawarta w § 13 pkt 4 Uchwały, stanowiąca, że "dojazdy, ciągi pieszo-jezdne, ścieżki rowerowe, ciągi piesze, można realizować na każdym terenie, w sposób zgodny z przepisami szczególnymi i zasadami współżycia społecznego". Przepis ten, nie dość, że ponownie dopuszcza lokalizację dojazdów, ciągów pieszo-jednych, ścieżek rowerowych i ciągów pieszo-jednych, co pokrywa się z zakresem normowania § 13 ust. 3 planu, to nadto w tym przypadku wskazuje na dowolność takiej lokalizacji ("na każdym terenie"), warunkowaną, poza przepisami szczególnymi, jedynie zgodnością z "zasadami współżycia społecznego". Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego § 13 pkt 4 Uchwały jest zbyt dalece niedookreślony, a przy tym pozwalając lokalizację ciągów komunikacyjnych "na każdym terenie", bez doprecyzowania ich funkcji i charakteru i z odwołaniem tylko do "zasad współżycia społecznego", nie daje się pogodzić z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz wymogami poprawnej legislacji wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP.

Zasadny okazał się również, w swej zasadniczej części, zarzut dotyczący postanowień Uchwały odnoszących się do lokalizacji obiektów infrastruktury technicznej. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego § 4 pkt 5, § 14 ust. 2 pkt 4 i § 14 ust. 2 pkt 8 Uchwały nie naruszają art. 15 ust. 2 pkt 1 i 10 u.p.z.p.. Pierwszy z wymienionych przepisów Uchwały dotyczy lokalizacji obiektów infrastruktury technicznej na całym obszarze planu, z tym, że wymieniono w nim rodzaje infrastruktury, których dotyczy. Wprawdzie ich lista poprzedzona jest zwrotem "w tym", to jednak można zorientować się, że prawodawca lokalny dopuszczając lokalizację infrastruktury technicznej w opisanym sposób miał na myśli infrastrukturę tego rodzaju służebną wobec nieruchomości objętych planem. Taki wniosek znajduje potwierdzenie w § 14 Planu Miejscowego, gdzie zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej wyraźnie łączy się z funkcją tej infrastruktury, jaką jest "obsługa obszaru planu tymi systemami" (zob. § 14 zd. 1 oraz ust. 2 Uchwały). Dodatkowo należy zwrócić uwagę na rodzaje infrastruktury wymienione w § 14 ust. 2 pkt 1-7 Uchwały, gdzie określono przede wszystkim wyposażenia w nieruchomości objętych planem w tzw. media. Naczelny Sad Administracyjny dostrzegł, że § 4 pkt 5 w powiązaniu z § 14 ust. 2 pkt 4 i 8 Uchwały zezwalają inwestorom na pewien margines swobody w zakresie lokalizacji infrastruktury technicznej na obszarze planu. Tego rodzaju unormowanie, w przypadku planów dla dużych obszarów o zróżnicowanym

przeznaczeniu, mogłoby być, w realiach konkretnej sprawy, ewentualnie uznane za naruszające art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., jak i art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. jako nie określające należycie wymaganych zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. W niniejszej sprawie mamy jednak do czynienia z planem sporządzonym dla niewielkiej miejscowości, gdzie poszczególne działki wymagające, albo ze względu na zaplanowane zagospodarowanie, mogące wymagać dostępu do mediów – znajdują się w zasadzie wzdłuż jednej, głównej drogi publicznej. Z przepisów planu miejscowego wynika natomiast, że dopuszczona przezeń infrastruktura techniczna, to infrastruktura lokalna służebna wobec nieruchomości położonych na obszarze planu. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, indywidualne cechy zaskarżonego planu (obejmującego niewielki, względnie jednorodny obszar), uchwalonego w konkretnych uwarunkowaniach, w tym przestrzennych (działki wzdłuż ulicy przebiegającej przez środek miejscowości), pozwalają uznać za dopuszczalne postanowienia pozwalające na realizację tak rozumianych systemów infrastruktury technicznej "na całym obszarze planu".

Zasadnie natomiast zakwestionowano w zaskarżonym wyroku w części § 4 ust. 6 Uchwały. Zgodnie z § 4 pkt 6 planu miejscowego: "plan wyznacza, przeznaczony na cele publiczne, teren drogi dojazdowej 17.KDD; dopuszcza się w obszarze objętym planem lokalizację zadań dla realizacji celów publicznych w ramach wszystkich funkcji i zasad zagospodarowania terenu, ustalonych niniejszym planem". O ile postanowienie dotyczące wyznaczenia drogi dojazdowej 17.KDD nie budzi wątpliwości co do zgodności z prawem, to fragment § 4 pkt 6 Uchwały obejmujący postanowienie: "dopuszcza się w obszarze objętym planem lokalizację zadań dla realizacji celów publicznych w ramach wszystkich funkcji i zasad zagospodarowania terenu, ustalonych niniejszym planem" jest nie do pogodzenia z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz wymogami poprawnej legislacji wyrażającymi z art. 2 Konstytucji RP. Jest tak przede wszystkim dlatego, że posłużono się w nim dalece niejasnymi zwrotami. W istocie rzeczy nie sposób stwierdzić, co oznaczają "zadania dla realizacji celów publicznych", zwłaszcza że w tym samym przepisie planu stanowi się o również "przeznaczeniu terenów na cele publiczne" (dotyczy do dróg). Nie wiadomo w szczególności, czy "lokalizacja zadania" w opisanym kontekście, to rezerwacja terenu pod określony cel (np. budowę szkoły) i w jakim trybie wybór takiej lokalizacji miałby nastąpić. Kwestia ta jest istotna, gdyż zakwestionowany fragment § 4 pkt 6 Uchwały dotyczy możliwości zagospodarowania

dowolnego obszaru planu ("w ramach wszystkich funkcji i zasad zagospodarowania terenu, ustalonych niniejszym planem"). Zwrócono uwagę, że zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 4a u.p.z.p. w zależności od potrzeb, w planie miejscowym określa się "granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym". Podobnie również w kontekście tego przepisu trudno zaakceptować unormowanie planu pozwalające na rozmieszczenie dowolnej inwestycji celu publicznego (jeżeli tak rozumieć "lokalizację zadań dla realizacji celów publicznych") i to w dowolnym miejscu.

Zasadnie zarzucono również według NSA w skardze kasacyjnej naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.. Zwrócono uwagę, że jeżeli stan faktyczny danego terenu objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia w planie ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. (tj. dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości), to ich brak nie może stanowić o niezgodności planu z prawem. Innymi słowy, ustalenia wskazane w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. nie mają w istocie charakteru obligatoryjnego w odniesieniu do każdego planu miejscowego – konieczność ich wprowadzenia zależy od specyfiki terenu objętego danym planem miejscowym. W realiach niniejszej sprawy mamy do czynienia ze względnie niewielkim terenem objętym planem miejscowym, zlokalizowanym wzdłuż drogi publicznej, a nadto terenem już w znacznym stopniu zagospodarowanym poprzez zlokalizowanie na nim zabudowy siedliskowej. W takim przypadku nie można odeprzeć twierdzeń Gminy, że aktualny stan zagospodarowania terenu objętego planem miejscowym sprawia, że nie ma potrzeby wyznaczenia granic obszarów wymagających przeprowadzenia procedury scalania i podziału nieruchomości. Celem procedury scalania i podziału nieruchomości jest uzyskanie nieruchomości o takim kształcie i powierzchni, który będzie najbardziej racjonalny do ich zagospodarowania w kontekście przeznaczenia w planie miejscowym. Brak zatem w kwestionowanym planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości nie pozbawia właścicieli nieruchomości objętych tym planem możliwości dokonania ich podziału geodezyjnego, w tym w celu dokonania ich sprzedaży jako działek budowlanych (w Uchwale określono m. in. minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek dla poszczególnych terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową lub usługową oraz dopuszczono podział działek na powiększenie sąsiednich nieruchomości i poszerzenia dróg – zob. § 9 pkt 2 Uchwały).

Zasadnie również zarzucono w skardze kasacyjnej naruszenie art. 32 u.p.z.p. W sprawie jest okolicznością bezsporną, że Gmina nie podjęła uchwały w sprawie

aktualności studium i planów miejscowych, o której mowa w art. 32 u.p.z.p. W ocenie NSA rzecz jednak w tym, że Wojewoda, a następnie WSA w Olsztynie, nawet nie podjęli próby wykazania, że brak wspomnianej uchwały stanowił uchybienie mogące mieć istotny wpływ na treść zakwestionowanego planu miejscowego. Przewidziana w tych przepisach uchwała w sprawie aktualności studium i planów miejscowych nie dość, że jest uchwałą o charakterze aktu kierownictwa wewnętrznego i jako taka nie wiąże w stosunkach zewnętrznych, to nawet pośrednio nie kształtuje sytuacji prawno - planistycznej nieruchomości. Ponadto, żaden przepis prawa nie uzależnia dopuszczalności podjęcia uchwały w sprawie uchwalenia lub zmiany studium lub planu miejscowego od uprzedniego podjęcia uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych w trybie art. 32 ust. 2 u.p.z.p.

Jeżeli natomiast chodzi o zarzut naruszenia art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, to w ocenie NSA sprawa w tej części nie została dostatecznie wyjaśniona przez WSA w Olsztynie. Wojewoda wskazał na działkę nr 340 o klasie bonitacyjnej III, która ma znajdować się w granicach terenu 6.MN.U. Twierdzenie to powielił WSA Olsztynie w tzw. części historycznej uzasadnienia zaskarżonego wyroku. Z kolei na s. 16 uzasadnienia zaskarżonego wyroku ogólnikowo odwołano się tylko do tego, że zgłoszone przez Gminę twierdzenie, że uprzednio obowiązujący plan miejscowy z 24 sierpnia 2001 r. (tj. uchwała Rady Gminy Gronowo Elbląskie nr XXIII/200/01 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gronowo Elbląskie - Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego nr 108, poz. 1521) na terenach oznaczonych symbolem T-9, w § 55 ust. 3 pkt 4, dopuścił już inne niż rolne przeznaczenie, nie wynika z akt postępowania. Zauważono, że z załącznika graficznego do Uchwały nie wynika, aby na terenie 6.MN.U znajdowała się działka nr 340. Na terenie tym znajduje się jeden obszar o klasie bonitacyjnej RIII, ale obejmuje on część działki nr 140. W ramach ponownego rozpoznania sprawy przez WSA w Olsztynie w pierwszej kolejności będzie zatem konieczne poczynienie przez ten Sąd jednoznacznego ustalenia, o jaką działkę rolną chodzi w skardze Wojewody. Ponadto, Gmina, wnosząc odpowiedź na skargę oraz skargę kasacyjną nie przedstawiła ani decyzji ministra do spraw rozwoju wsi zezwalającej na zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze, podobnie jak wypisu i wyrysu dla wskazanej w skardze działki nr 340 z planu miejscowego z 24 sierpnia 2001 r. (plan ten obejmował teren całej Gminy). Decyzja ministra nie znajduje się także w aktach planistycznych.

Oznacza to, że Gmina w gruncie rzeczy nie poparła dostatecznie swoich twierdzeń odpowiednimi dokumentami. Ponownie rozpoznając sprawę WSA poczyni w tej sprawie jednoznaczne ustalenia, w razie potrzeby korzystając z uprawnień, jakie daje mu m. in. art. 112 p.p.s.a. W tym kontekście wskazano, że udzielenie zgodny przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na przeznaczenie gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III na cele nierolnicze (art. 7 ust. 2 u.g.r.l.) jest wyjątkiem od zasady zachowania rolniczego charakteru tych gruntów (art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 6 ust. 1 u.g.r.l.). Skoro jest to wyjątek, to zakres jego zastosowania w realiach danej sprawy musi podlegać wykładni ścisłej (*exceptiones non sunt extendendae*). Postulat ten koresponduje również z podstawowymi zasadami ochrony środowiska, w tym zasadami prewencji oraz ostrożności (art. 6 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska - Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.).

Ocena prawna oraz stanowisko NSA zawarte w przywołanym wyroku w sposób jasny i jednoznaczny odnoszą się do zarzutów skargi kasacyjnej, dokonując ich dogłębnej analizy i podzielając te zarzuty we wskazanym wyżej zakresie. Jak już wspomniano WSA w Olsztynie związany jest oceną prawną przedstawioną w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego. NSA w uzasadnieniu przywołanego wyroku wskazał wprost, że niezgodne z prawem są zapisy § 4 pkt 6 w zakresie słów "dopuszcza się w obszarze objętym planem lokalizację zadań dla realizacji celów publicznych w ramach wszystkich funkcji i zasad zagospodarowania terenu, ustalonych niniejszym planem" i § 13 pkt 4 skarżonej uchwały. Natomiast jedyną kwestią jaką NSA pozostawił do wyjaśnienia jest przedstawiony na końcu zarzut naruszenia art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dlatego też zarządzeniem z 10 października 2023 r., w związku z wyrokiem NSA z 16 maja 2023 r. II OSK 367/22, zobowiązano Wójta Gminy Gronowo Elbląskie do:

- a) podania, czy ustaleniami planu była objęta działka nr 340 (taką działkę wskazał pełnomocnik Wojewody), czy też jedynie działka nr 140 (taka działka widnieje na terenie 6.MN, U);
- b) przedłożenia decyzji ministra do spraw rozwoju wsi zezwalającej na zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze dla działki nr 140 (obecnie teren 6.MN,U), na którą to decyzję Gmina powołała się w skardze kasacyjnej (str. 11 pkt 6 skargi kasacyjnej).

W odpowiedzi Wójt Gminy Gronowo Elbląskie w piśmie z 17 października 2023 r. (akta sądowe, k. – 195) wskazał, że ustaleniami miejscowego planu, w sprawie którego toczy się postępowanie, objęta jest tylko działka nr ew. 140 obręb Wikrowo. Działka nr 340 nie jest objęta przedmiotową zmianą. Pełnomocnik Wojewody podał działkę nie objętą wskazanym opracowaniem. Ponadto stwierdzono, że Gmina Gronowo Elbląskie nie posiada w swoim zasobie decyzji, o której przedłożenie Wojewódzki Sąd Administracyjny wnioskuje w wezwaniu. Jednak pierwotnie obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Gronowo Elbląskie (Uchwała Nr XXIII/200/01 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 24 sierpnia 2001 roku) już wcześniej dopuścił funkcje inne niż rolnicze w terenach oznaczonych symbolem T-9, w § 55 ust. 3 pkt 4, dla których dopuszcza się „w obrębie istniejących zagród i ich otoczenia możliwość wprowadzenia działalności gospodarczej, funkcji mieszkalnych i turystycznych.” Wójt Gminy Gronowo Elbląskie podniósł również, że „błędna wykładnia i niewłaściwe zastosowanie ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2409) doprowadza do wniosku o braku stosownej zgody ministra na przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, pomimo, że stosowna decyzja została już udzielona wcześniej na etapie uchwalanego staro/wcześniejszego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (uchwała nr XXIII/200/01 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 24 sierpnia 2001 r.). Dopuszcza się tam bowiem funkcje inne niż rolnicze, tj. możliwość wprowadzenia działalności gospodarczej, funkcji mieszkalnych i turystycznych. W związku z tym w ocenie organu taka zgoda została udzielona”.

W ocenie Sądu niewątpliwie wyjaśnienia Wójta Gminy Gronowo Elbląskie wskazują, że skarga Wojewody dotyczy działki nr ew. 140 obręb Wikrowo. Ustalenia organu w tym zakresie są jednoznaczne. Jeśli chodzi zaś o działkę nr 340 to podniesiono, że działka ta nie jest objęta przedmiotową zmianą. Ponadto organ nie dysponuje i nie jest w stanie przedłożyć decyzji ministra do spraw rozwoju wsi zezwalającej na zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze dla działki nr 140 (obecnie teren 6.MN,U). Tymczasem z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1161), w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia spornej uchwały, wynika, że przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne: gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - wymaga

uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem ust. 2a.

To zaś, że pierwotnie obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Gronowo Elbląskie (Uchwała Nr XXIII/200/01 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 24 sierpnia 2001 roku) już wcześniej dopuścił funkcje inne niż rolnicze w terenach oznaczonych symbolem T-9, w § 55 ust. 3 pkt 4, dla których dopuszcza się „w obrębie istniejących zagród i ich otoczenia możliwość wprowadzenia działalności gospodarczej, funkcji mieszkalnych i turystycznych”, nie oznacza, że w aktualnym planie możliwe jest przeznaczenie gruntów rolnych klasy III na cele nierolnicze bez stosownej i wymaganej przepisami prawa decyzji. Przeznaczenie gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III na cele nierolnicze (art. 7 ust. 2 u.g.r.l.) jest wyjątkiem od zasady zachowania rolniczego charakteru tych gruntów (art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 6 ust. 1 u.g.r.l.). Skoro jest to wyjątek, to jak wskazał NSA w swoim wyroku z 16 maja 2023 r., zakres jego zastosowania w realiach danej sprawy musi podlegać wykładni ścisłej (*exceptiones non sunt extendendae*). Ponadto postulat ten koresponduje również z podstawowymi zasadami ochrony środowiska, w tym zasadami prewencji oraz ostrożności (art. 6 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska). Nie jest zatem dopuszczalne przyjmowanie domniemania, że skoro poprzedni plan miejscowy przeznaczzał obszar na którym położona jest działka o nr 140 na cele nierolnicze, to znaczy, że wydana została stosowna decyzja ministra wyrażająca na to zgodę.

Mając na uwadze powyższe Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w pkt 1 stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 140, obręb Wikrowo, gmina Gronowo Elbląskie oraz § 4 pkt 6 w zakresie słów „dopuszcza się w obszarze objętym planem lokalizację zadań dla realizacji celów publicznych w ramach wszystkich funkcji i zasad zagospodarowania terenu, ustalonych niniejszym planem;” i § 13 pkt 4. W pozostałym zakresie na podstawie art. 151 p.p.s.a. w pkt 2 oddalono skargę.

