Biuro Rady - J. Synak
09.10.2020

Kier. PiRG (Biuro Rady)
Kier. BiOP
P. Hecenas
06.10.20

URZĄD GMINY MASŁÓW
Wpłynęło dnia
05. 10. 2020
Nr rej. 8983 Podpis.....

+ Fn.
03.11.20

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Kielcach 25-366 Kielce, ul. Prosta 10
WYDZIAŁ II tel. 41/34-05-308/301

Dnia **1 października 2020 r.**
Sygn. akt **II SA/Ke 494/20**

W odpowiedzi należy podać sygnaturę akt Sądu

Radca prawny Ewa Kokowska
Pełnomocnik Wójta Gminy Masłów
ul. Spokojna 2
26-001 Masłów

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 22 września 2020 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Pani – jako Pełnomocnikowi organu– **odpis wyroku z dnia 8 września 2020 r. wraz z uzasadnieniem.**

Sekretarz sądowy
Joanna Nowak

ODPIS

Sygn. akt II SA/Ke 494/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 września 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach
w składzie następującym:

Przewodniczący	**Sędzia WSA Sylwester Miziołek**
Sędziowie	**Sędzia WSA Renata Detka**
	Sędzia WSA Krzysztof Armański (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
w dniu 8 września 2020 r.
sprawy ze skargi [redacted]
na uchwałę Rady Gminy Masłów
z dnia 27 czerwca 2019 r. nr IX/111/2019
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działek ewidencyjnych o numerach 698/3, 698/4, 699/2, 700/2 obręb 0002 Brzezinki, w zakresie w jakim:

- działki te zostały zakwalifikowane do terenów funkcjonalnych oznaczonych symbolem „RM3";

- w § 44 uchwały ustalono dla tych działek stawkę wzrostu wartości nieruchomości w obszarze zakwalifikowanym do terenów funkcjonalnych oznaczonych symbolem „RM3";

II. zasądza od Gminy Masłów na rzecz [redacted] solidarnie kwotę 300 (trzysta) złotych, na rzecz [redacted] solidarnie kwotę 300 (trzysta) złotych, na rzecz [redacted] kwotę 300 (trzysta) złotych, na rzecz [redacted] kwotę 300 (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowoadministracyjnego.

Właściwe podpisy na oryginale
Za zgodność z oryginałem świadczy:
Sekretarz sądowy
Joanna Nowak

UZASADNIENIE

W dniu 27 czerwca 2019 r. Rada Gminy Masłów podjęła uchwałę nr IX/111/2019 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Brzezinki na terenie gminy Masłów, zwaną dalej m.p.z.p.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach wnieśli [redacted] kwestionując:

- § 44 ww. uchwały w zakresie, w jakim dla terenów oznaczonych symbolem RM3 ustala stawkę wzrostu nieruchomości w wysokości 10 %,
- załącznik nr 1 uchwały w części graficznej w zakresie oznaczenia symbolem RM3 (tereny zabudowy zagrodowej) części działek o numerach ewidencyjnych nr 698/3, 698/4, 699/2 oraz 700/2 położonych w obrębie 0002 Brzezinki w gminie Masłów.

Skarżący podnieśli zarzuty naruszenia:

1. art. 36 ust. 4 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.", poprzez ustalenie stawki wzrostu wartości dla nieruchomości oznaczonych symbolem RM3 (tereny zabudowy zagrodowej), podczas gdy w poprzednim m.p.z.p. działki te były oznaczone symbolem MNR (tereny zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej jednorodzinnej), a zatem na skutek uchwalenia nowego planu ich wartość spadła, a nie wzrosła, ponieważ ograniczona została możliwość ich zabudowy;
2. art. 4 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 2 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. poprzez godzenie uchwały w sferę prawa własności skarżących wynikającą z art. 140 k.c. w sposób uniemożliwiający realizację ich zamierzeń inwestycyjnych – poprzez wyłączenie możliwości zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na ich nieruchomościach i przekroczenie tym samym dopuszczalnych granic władztwa planistycznego, przy jednoczesnym niewykazaniu w żaden sposób konieczności takiej ingerencji w prawo własności skarżących;
3. art. 1 ust. 2 pkt 11 i 12 w zw. z art. 17 pkt 1 i 11 u.p.z.p. poprzez wprowadzenie w błąd właścicieli nieruchomości na etapie procedowania projektu planu, że uchwalenie nowego m.p.z.p. ma na celu rozszerzenie możliwości zabudowy działek w stosunku do postanowień dotychczasowego planu, co nie było prawdą i doprowadziło do sytuacji, w której nikt nie zgłosił żadnych uwag do projektu planu miejscowego.

W odniesieniu do naruszonego interesu prawnego skarżący wyjaśnili, że wszyscy są właścicielami nieruchomości, które zgodnie z m.p.z.p. zostały przekształcone z terenów zabudowy zagrodowej mieszkaniowej jednorodzinnej (MNR)

w tereny zabudowy zagrodowej (RM3) – wobec czego zostało znacznie ograniczone ich prawo własności (art. 140 k.c., art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP), ponieważ w ten sposób ograniczono, a w przypadku [redacted] całkowicie uniemożliwiono możliwość zabudowy ich działek.

Zgodnie z załącznikiem graficznym do uchwały Rady Gminy Masłów z dnia 28 września 2009 roku nr XXXVI/284/09 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Brzezinki na terenie gminy Masłów działki skarżących o nr 698/3, 698/4, 699/2 oraz 700/2 znalazły się częściowo na terenie oznaczonym symbolem R (tereny rolnicze), a częściowo (licząc od drogi powiatowej – 45 m w głąb działek) na terenie oznaczonym symbolem MNR (tereny zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej jednorodzinnej). Działka ewidencyjna nr 700/2, stanowiąca własność [redacted] o łącznej powierzchni 3700 m^2 stanowi w ewidencji gruntów i budynków w części 1100 m^2 łąki trwałe klasy V, w części 1600 m^2 grunty orne klasy IVa, w części 1000 m^2 grunty orne klasy V. Działka ta w żadnej swojej części nie jest objęta klasą gruntów rolnych I-III. Działka o nr 698/3, stanowiąca własność [redacted] który nie jest rolnikiem i nie zamieszkuje na terenie gminy Masłów, o łącznej powierzchni 2838 m^2 stanowi w ewidencji gruntów i budynków w części 912 m^2 grunty rolne zabudowane (Br-RIIIb), w części 304 m^2 łąki trwałe klasy V, w części 710 m^2 grunty orne klasy IIIb, w części 608 m^2 grunty orne klasy IVa, w części 304 m^2 grunty orne klasy V. Działka o nr 698/4 stanowiąca własność [redacted] o łącznej powierzchni 5900 m^2 stanowi w ewidencji gruntów i budynków w części 1100 m^2 łąki trwałe klasy V, w części 2500 m^2 grunty orne klasy IIIb, w części 1500 m^2 grunty orne klasy IVa, w części 800 m^2 grunty orne klasy V. Z kolei działka o nr 699/2, stanowiąca współwłasność majątkową małżeńską [redacted] o łącznej powierzchni 4100 m^2 stanowi w ewidencji gruntów i budynków w części 1000 m^2 łąki trwałe klasy V, w części 700 m^2 grunty orne klasy IIIb, w części 1600 m^2 grunty orne klasy IVa, a w części 800 m^2 grunty orne klasy V.

Dalej skarżący wskazali, że w dniu 23 maja 2017 r. Wójt Gminy Masłów obwieścił o przystąpieniu do sporządzenia m.p.z.p. sołectwa Brzezinki na terenie gminy Masłów oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Od początku procedowania projektu planu mieszkańcy tego sołectwa byli wprowadzani w błąd co do celu, dla jakiego ma zostać uchwalony nowy plan oraz rozwiązań, jakie mają się w nim znaleźć. Mianowicie Urząd Gminy informował, m.in. w dniu 24 października 2018 r. podczas dyskusji publicznej nad uchwaleniem m.p.z.p., że nowy plan ma na celu powiększenie powierzchni zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. W tym zakresie skarżący powołali się na nagranie z IX Sesji Rady Gminy Masłów z dnia 27 czerwca 2019r., na którym odbyło się głosowanie nad ww. uchwałą, oraz na wypowiedź urbanisty [redacted]

[redacted] Jak podnieśli, w uzasadnieniu do ww. uchwały również znalazło się nieprawdziwe stwierdzenie co do tego, że „zasadniczą przesłanką podjęcia nowych prac planistycznych dotyczących przedmiotowego obszaru była potrzeba uaktywnienia terenów inwestycyjnych szczególnie w kierunku zwiększenia terenów związanych z zabudową mieszkaniową jednorodzinną, a także zmiana układu komunikacyjnego obsługującego tereny". W rezultacie dezinformacja ze strony Urzędu Gminy Masłów doprowadziła do kuriozalnej sytuacji, w której nikt nie zgłosił uwag do projektu planu, ponieważ mieszkańcy byli przekonani, że nowy m.p.z.p. rzeczywiście zwiększa możliwości inwestycyjne na ich działkach, a nie je ogranicza. O tym, że zmiany są dalece niekorzystne dla właścicieli działek objętych nowym planem miejscowym mieszkańcy dowiedzieli się zupełnie przypadkiem – gdy właściciel działki nr 698/3 [redacted] wystąpił o wydanie pozwolenia na budowę na tej działce budynku mieszkalnego jednorodzinnego. W rezultacie Starosta Kielecki wydał w dniu 9 stycznia 2020 r. postanowienie, w którym nałożył na [redacted] obowiązek usunięcia nieprawidłowości występujących w przedłożonym projekcie budowlanym, polegających m.in. na:

1. doprowadzeniu porównania uwarunkowań zawartych w opisie projektu zagospodarowania przestrzennego do zgodności z ww. uchwałą z dnia 27 czerwca 2019r.;
2. przedłożeniu dokumentów potwierdzających spełnienie przez inwestora warunków wynikających z ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego w związku z definicją rolnika indywidualnego zawartą w art. 6 ust. 1 tej ustawy z racji lokalizacji projektowanej inwestycji na terenie zabudowy zagrodowej;
3. przedłożeniu zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, decyzji na wyłączenie gruntu z produkcji rolnej.

W związku z brakiem spełniania przez [redacted] warunków z pkt 2 ww. postanowienia, skarżący nie może uzyskać pozwolenia na budowę – wobec czego złożył wniosek o zawieszenie postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę, który to wniosek został uwzględniony postanowieniem Starosty Kieleckiego z dnia 3 lutego 2020r.

Skarżący podkreślili, że ich działki mają powierzchnię poniżej 0,5 ha, w większości stanowią klasy gruntów IV i V, przylegają do drogi powiatowej i są wyposażone w media, takie jak energia elektryczna i woda, planowana jest budowa kanalizacji. Tym samym nie było żadnego uzasadnienia dla ich „urolnienia" w nowym miejscowym planie, a kwestionowane postanowienia m.p.z.p. są prawdopodobnie wynikiem błędu lub niedopatrzenia, bowiem intencją Rady Gminy Masłów było powiększenie powierzchni zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, tymczasem została

ona pomniejszona. Podjęto tym samym uchwałę godzącą w prawo własności skarżących, uniemożliwiając realizację ich zamierzeń inwestycyjnych, przekraczając tym samym dopuszczalne granice władztwa planistycznego, przy braku wykazania konieczności takiej ingerencji – czy to z powodu zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony zdrowia, interesu publicznego czy ochrony praw osób trzecich. Jednocześnie trudno uznać, aby doszło do zwiększenia wartości przedmiotowych nieruchomości na skutek uchwalenia nowego m.p.z.p. skoro w poprzednim miejscowym planie dopuszczano na nich zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, a obecnie przewidziano tam zabudowę zagrodową.

Mając na uwadze powyższe skarżący wnieśli o stwierdzenie nieważności ww. uchwały w zaskarżonej części i zasądzenie na ich rzecz zwrotu kosztów postępowania sądowego.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Odnosząc się do zarzutu skargi dotyczącego regulacji § 44 m.p.z.p. w sprawie ustalenia stawki opłaty z tytułu wzrostu wartości dla nieruchomości oznaczonych symbolem RM3 podniesiono, że nie narusza on art. 36 ust. 4 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p., gdyż organ podjął uchwałę w granicach swoich kompetencji i zgodnie z treścią przepisu art. 36 ust. 4 u.p.z.p., a z mocy art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. postanowienia uchwały w tym przedmiocie stanowią jej obligatoryjny element; ponadto art. 36 ust. 4 u.p.z.p. nie dotyczy zasad ani trybu uchwalania m.p.z.p., a zatem nie mieści się w kręgu przesłanek kontroli zgodności z prawem zaskarżonej uchwały na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Ponadto skarżący nie wykazali przesłanki polegającej na naruszeniu ich interesu prawnego w tym zakresie, gdyż opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek uchwalenia lub zmiany m.p.z.p. ustala się w trybie indywidualnego postępowania administracyjnego, w którym wartość nieruchomości podlegającej zbyciu przed i po uchwaleniu/zmianie m.p.z.p. w formie operatu szacunkowego ustala rzeczoznawca majątkowy. W związku z tym § 44 m.p.z.p. nie determinuje okoliczności, czy wobec skarżących nastąpi wymierzenie opłaty planistycznej w związku ze wzrostem wartości nieruchomości. Natomiast opłata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w sposób oczywisty nie dotyczy przypadków, w których wartość nieruchomości obniżyła się wskutek uchwalenia/zmiany m.p.z.p. W przedmiocie załącznika nr 1 uchwały w części graficznej w zakresie oznaczenia symbolem RM3 części działek o nr ewidencyjnych 698/3, 698/4, 699/2, 700/2 wskazano, że Rada Gminy nie naruszyła granic władztwa planistycznego, gdyż działała zgodnie z art. 4 ust. 1 w zw. 6 ust. 2, art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., zaś ochrona interesu indywidualnego właściciela nieruchomości nie ma i nie może mieć charakteru bezwzględnego, wobec czego powoływanie się na art 140 k.c. jest niewystarczające. Teren oznaczony symbolem RM3 jest tożsamy z tym, który był wyznaczony w

poprzednio obowiązującym m.p.z.p., zatwierdzonym uchwałą Rady Gminy Masłów nr XXXVI/284/09 z dnia 28 września 2009 r. Na etapie tworzenia m.p.z.p w 2009 r. zgodnie ze stanowiskiem Wojewody Świętokrzyskiego, jak również ministra właściwego ds. ochrony gruntów rolnych, dopuszczalne było łączenie funkcji nierolniczej (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna) z funkcją rolniczą (zabudowa zagrodowa). Po zmianie ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm.), wprowadzającym w art. 7 ust. 2a rygory uzyskiwania zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klas I-III bonitacyjnych w sytuacji, gdy powierzchnia zwartego kompleksu tych klas przekracza 0,5 ha, przeznaczenie terenów zabudowy zagrodowej powinno stanowić samodzielną funkcję. W odniesieniu do działek skarżących występują grunty klasy III, a powierzchnia gruntu rolnego III klasy bonitacyjnej wynosi 1,0498 ha, teren o symbolu RM3 jest więc terenem, który stanowi część zwartego kompleksu rolnego użytkowanego rolniczo. W tych granicach występuje jedynie jedna działka zabudowana - nr ewid. 697/2, a więc teren ten jest jednym z niewielu kompleksów rolniczych w gminie Masłów i sołectwie Brzezinki o wysokim potencjale rolniczym. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku - inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej, a więc grunty rolnicze niebędące gruntami chronionymi. W związku z tym, że wskazany przepis nakazuje ochronę gruntów rolnych wysokich klas bonitacyjnych, zmiana przeznaczenia powyższego terenu na cele nierolnicze byłaby sprzeczna z zasadą zrównoważonego rozwoju stanowiącą podstawę wszelkich działań odnoszących się do gospodarki przestrzennej. Potwierdzeniem prawidłowości rozwiązań planistycznych zaskarżonego planu jest pismo Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 5 marca 2020 r. skierowane do wszystkich gmin województwa świętokrzyskiego, informujące o braku możliwości łączenia funkcji terenów zabudowy zagrodowej z funkcją nierolniczą, w tym przypadku zabudową mieszkaniową jednorodzinną. Skoro zaś Rada Gminy nie dokonywała zmiany przeznaczenia gruntów rolnych klas I-III na cele nierolnicze i nieleśne, nie była wymagana zgoda Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na zmianę przeznaczenia gruntów. Końcowo organ podniósł, że spełnił wszystkie wymogi formalne związane z uchwalaniem planu. Skarżący mieli możliwość zapoznania się z założeniami planistycznymi oraz projektem uchwały, jak również zgłoszenia uwag do projektu m.p.z.p. na etapie jego procedowania.

Sprawa została rozpoznana na podstawie art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a., na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym,

albowiem zarówno wszyscy skarżący, jak i pełnomocnik organu wyrazili zgodę na taki tryb rozpoznania sprawy (pisma z dnia 8 i 20 lipca 2020 r.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.), dalej jako „p.p.s.a.", sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Stosownie do 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.

W niniejszej sprawie skarga złożona została w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. na datę podjęcia zaskarżonej uchwały – Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.), dalej jako „u.s.g.", zgodnie z którym każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

W rozpatrywanej sprawie w ocenie Sądu nie może być wątpliwości co do istnienia po stronie skarżących naruszenia ich interesu prawnego, skoro nieruchomości, których są właścicielami, znajdują się na terenie objętym zaskarżoną uchwałą, która (częściowo) zmienia ich przeznaczenie w stosunku do poprzednio obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zmiana ta powoduje określone ograniczenia jeśli chodzi o możliwość zagospodarowania tych nieruchomości.

Ponieważ wymogi z art. 101 ust. 1 u.s.g. zostały spełnione, Sąd zobligowany był do kontroli zaskarżonej uchwały w kontekście przesłanek wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Jeśli chodzi o zarzut dotyczący przyjętego w zaskarżonej uchwale przeznaczenia części działek skarżących jako terenów zabudowy zagrodowej, skarżący argumentowali tenże zarzut tym, że organ przekroczył granice władztwa planistycznego przyjmując taki

rodzaj przeznaczenia w miejsce dotychczasowego (tereny zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej), nadmiernie ograniczając ich prawo własności, a nadto zostali wprowadzeni w błąd na etapie procedowania projektu planu co do tego, że uchwalenie nowego planu miejscowego ma na celu rozszerzenie możliwości zabudowy działek w stosunku do dotychczasowego planu.

W odniesieniu do tej ostatniej kwestii należy zwrócić uwagę, że – jak wynika z akt postępowania – projekt planu wykładany do publicznego wglądu zawierał oznaczenie terenu obejmującego przedmiotową część działek skarżących jako RM3 – tereny zabudowy zagrodowej, a zatem przewidywał takie przeznaczenie, jakie przyjęto następnie w zaskarżonej uchwale. Nie można zatem podzielić zapatrywania jakoby skarżący zostali wprowadzeni w błąd co do treści uchwały w zakresie przeznaczenia terenów obejmujących ich nieruchomości. Jakkolwiek bowiem istotnie, co potwierdza także treść uzasadnienia zaskarżonej uchwały, „(...) zasadniczą przesłanką podjęcia nowych prac planistycznych dotyczących przedmiotowego obszaru była potrzeba uaktywnienia terenów inwestycyjnych szczególnie w kierunku zwiększenia terenów związanych z zabudową mieszkaniową jednorodzinną", ten konkretny teren także w projekcie planu przeznaczono pod zabudowę zagrodową.

Trzeba jednak zwrócić uwagę, że w myśl art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwala rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Owo nienaruszenie postanowień studium należy postrzegać jako kontynuację zasad zagospodarowania terenu w nim ustalonych, a podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować zasady zagospodarowania i przeznaczenia terenów i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Inaczej mówiąc, konkretne obszary mogą mieć określone przeznaczenie w planie, jeżeli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskazała taki rodzaj przeznaczenia dla tych obszarów. Zatem ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów przyjętych w studium obowiązującym w dacie uchwalania tego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.).

Z treści zaskarżonej uchwały wynika, że została podjęta po stwierdzeniu, że projekt planu nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Masłów uchwalonego uchwałą Nr XXVIII/253/2016 Rady Gminy Masłów z dnia 25 listopada 2016 r. Jak wynika jednak z wyrysu z tegoż Studium zawartego na mapie stanowiącej załącznik nr 1 do zaskarżonej uchwały, teren obejmujący działki skarżących (w części jakiej dotyczy skarga) oznaczono symbolem

„MN" oznaczającym „obszary rozwoju budownictwa mieszkaniowego jednorodzinnego". Z kolei – jak wspomniano – w samym m.p.z.p. tereny te oznaczono symbolem „RM3", oznaczającym „tereny zabudowy zagrodowej", gdzie, jak wynika z części tekstowej uchwały, przeznaczeniem podstawowym jest zabudowa zagrodowa, przeznaczenie dopuszczalne to budynki związane z działalnością agroturystyczną, a przeznaczenie uzupełniające to dojścia i dojazdy. Jak wyjaśniał organ w odpowiedzi na skargę, przyjęcie takiego przeznaczenia terenów wynikało z konieczności ochrony gruntów o klasach bonitacyjnych I-III, w przypadku których, w sytuacji gdy powierzchnia zwartego kompleksu tych klas przekracza 0,5 ha, przeznaczenie terenów zabudowy zagrodowej powinno stanowić samodzielną funkcję. Organ powołał się także na pismo Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 5 marca 2020 r. informujące o braku możliwości łączenia funkcji terenów zabudowy zagrodowej z funkcją nierolniczą, w tym przypadku zabudową mieszkaniową jednorodzinną. Niezależnie od takiej argumentacji nie sposób nie dostrzec, że w uchwalonym m.p.z.p. przyjęto inne przeznaczenie przedmiotowych gruntów niż to, które przewidziano w Studium. Już z powoływanego przez organ pisma Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 5 marca 2020 r. wynika, że zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa zagrodowa to dwa różne przeznaczenia, wymagające różnych zasad zagospodarowania. Sąd w składzie orzekającym w pełni podziela to stanowisko. „Zabudowę zagrodową" definiuje się jako zespół budynków obejmujący wiejski dom mieszkalny i zbudowania gospodarskie, położony w obrębie jednego podwórza (por. m.in. wyrok NSA z 4 grudnia 2008 r. sygn. akt II OSK 1536/07). Istota zabudowy zagrodowej jest nierozerwalnie związana z użytkowaniem rolniczym terenu i zabudową siedliska, w którym rolnik prowadzi działalność rolną, hodowlaną, ogrodniczą. Świadczą o tym przepisy art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1362 ze zm.), § 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 2019 r. poz. 1065 ze zm.), 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 z późn. zm.). Jak zaś 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 (Dz.U. Nr 164 poz. 1587), dalej jako „rozporządzenie", „tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych" (lp. 3.3.), zaliczane są do „terenów użytkowanych rolniczo" (lp. 3) i oznaczane symbolem „RM". Z kolei przez budynek mieszkalny jednorodzinny zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.), 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 załączniku nr 1 do rozporządzenia do terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (lp. 1.1.) przyporządkowano oznaczenie „MN". Z powyższego wynika więc, że zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna jest odmiennym przeznaczeniem terenu niż zabudowa zagrodowa (por. też wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 lipca 2019 r., sygn. II SA/Bd 1190/18).

Jak podniesiono, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi uwzględniać zapisy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wobec tego przeznaczenie danego terenu w planie miejscowym nie może być inne niż w studium, gdyż niedopuszczalne jest naruszanie jego postanowień. W tym przypadku, jak wykazano, w uchwalonym planie przyjęto inne przeznaczenie przedmiotowych terenów niż w Studium. Zmiana przeznaczenia terenów w planie miejscowym, jeżeli nie była przewidziana w studium, może być dokonana przez gminę wyłącznie po uprzedniej zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, z zachowaniem trybu, w jakim studium jest uchwalane. Podjęcie zaś uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i ustalenie w niej przeznaczenia dla danego terenu innego niż było przewidziane w studium oznacza, iż taki plan miejscowy w zakresie, w jakim jego ustalenia odbiegają od ustaleń studium, narusza obowiązujący porządek prawny, a w szczególności art. 9 ust. 4 u.p.z.p., i stanowi naruszenie zasad tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co w myśl regulacji art. 28 ust. 1 u.p.z.p. powoduje sprzeczność z prawem planu w zakresie owej niezgodności ze studium (por. m.in. wyroki WSA w Krakowie z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. II SA/Kr 1218/19, WSA w Gliwicach z dnia 23 września 2019 r., sygn. II SA/Gl 886/19). Należy ponadto zwrócić uwagę, że – wbrew argumentacji zawartej w odpowiedzi na skargę – mapa stanowiąca załącznik nr 1 do zaskarżonej uchwały ukazuje, że w uchwalonym planie przyjęto tereny o oznaczeniu „MNR", tj. tereny zabudowy jednorodzinnej i zagrodowej (a zatem o przeznaczeniu takim, jakie działki skarżących w kwestionowanej części posiadały w dotychczasowym planie miejscowym przyjętym uchwałą Rady Gminy w Masłowie z dnia 28 września 2009 roku nr XXXVI/284/09 – Dz.Urz. Województwa Świętokrzyskiego Nr 494 poz. 3631 ze zm.), w tym także – jak należy wnosić – na terenach obejmujących grunty o klasach bonitacyjnych I-III (por. np. działki o nr ewid. 686/7, 688/2, 632/2, 650/6), co wskazuje na niekonsekwencję lokalnego uchwałodawcy. Trudno także doszukać się stosownego uzasadnienia dla tak przyjętych rozwiązań w dokumentacji

planistycznej, w tym w sporządzonej na potrzeby postępowania prognozie oddziaływania ustaleń m.p.z.p. na środowisko (gdzie zresztą nie sposób w ogóle znaleźć odniesienie do terenów oznaczonych symbolem „RM3").

Z uwagi na powyższe Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działek o numerach 698/3, 698/4, 699/2, 700/2 w zakresie w jakim zostały one zakwalifikowane do terenów funkcjonalnych oznaczonych symbolem „RM3".

Jeśli chodzi o drugi z zarzutów podniesionych w skardze, dotyczący ustalenia dla przedmiotowych nieruchomości stawki wzrostu wartości nieruchomości w wysokości 10%, w ocenie Sądu zarzut ten zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4. Przepis ten przyznaje radzie gminy kompetencje do ustalenia stawki opłaty planistycznej, jednak nie zawiera materialnoprawnych przesłanek jej ustalenia. Przesłanki te zostały wskazane w art. 36 ust. 4 ustawy, który stanowi, że jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Stawka tej opłaty musi mieścić się w przedziale 0 - 30% wzrostu wartości nieruchomości. Przesłanką do powstania obowiązku uiszczenia jednorazowej opłaty na rzecz gminy jest wzrost wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. musi być więc interpretowany w ścisłym związku z art. 36 ust. 4 ustawy, gdyż pierwszy z tych przepisów przyznaje radzie gminy kompetencje do ustalenia w planie jednorazowej opłaty, a drugi zawiera przesłanki do jej ustalenia. Zauważyć należy, że przepis art. 36 ust. 4 ustawy jest adresowany do organu wykonawczego gminy, przyznaje temu organowi kompetencje do pobrania jednorazowej opłaty „ustalonej w planie". Oznacza to, że to rada gminy decyduje, czy zachodzą materialnoprawne przesłanki do ustalenia jednorazowej opłaty, wskazane w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. i ustala tą opłatę w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego poprzez określenie jej stawek na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy. W oparciu o odpowiednie zapisy tej uchwały i przyznane na mocy art. 36 ust. 4 ustawy kompetencje, organ wykonawczy gminy w decyzji administracyjnej ustala wysokość tej opłaty planistycznej. Podkreślenia jednak wymaga, że powstanie obowiązku ustalenia wysokości przedmiotowej opłaty przez organ wykonawczy gminy jest uzależnione od wcześniejszego przyjęcia w planie przez radę gminy czy dla określonych terenów opłata ta ma być pobierana, gdyż na tych terenach nastąpi wzrost wartości nieruchomości, będący następstwem uchwalenia lub zmiany

planu miejscowego. W art. 36 ust. 4 ustawy jest mowa o pobraniu przez organ wykonawczy gminy opłaty „ustalonej w planie" i „określonej w tym planie w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości". Rada gminy ustala więc w planie czy dla określonych terenów ma być pobierana opłata planistyczna, a dopiero na podstawie zapisów planu organ wykonawczy gminy pobiera tę opłatę. Jeżeli oczywistym jest, że wartość określonych nieruchomości nie wzrośnie w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, to ustalenie opłaty przez radę gminy poprzez określenie wysokości jej stawki w planie miejscowym jest zbędne, ponieważ nie będzie służyło celowi, o którym mowa w art. 36 ust. 4 ustawy, a więc ustaleniu i pobraniu przez gminę od właściciela nieruchomości opłaty stanowiącej część zysku ze sprzedaży nieruchomości. Stawka zerowa jest możliwa w sytuacji, gdy przy tworzeniu planu można bezspornie ustalić, iż w stosunku do pewnych nieruchomości nie mogą zaistnieć przesłanki do wymiaru renty planistycznej z art. 36 ust. 4 ustawy. Ustalenie, które obszary objęte zaskarżonym planem miejscowym wymagają określenia dla nich stawki opłaty planistycznej, wymaga zatem uwzględnienia w szczególności następujących przesłanek: możliwości objęcia danych nieruchomości obrotem prawnym (zbywaniem), oczywistości braku zmiany wartości nieruchomości na skutek uchwalenia planu miejscowego, sposobu dotychczasowego wykorzystania nieruchomości, możliwości komercyjnego wykorzystywania nieruchomości i czerpania z tego tytułu zysków (por. wyroki NSA z dnia 6 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 424/10 oraz z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 1208/13, wyrok WSA w Opolu z dnia 24 lipca 2018 r., sygn. II SA/Op 159/18, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 747/11, wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Łd 1059/11, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 421/13). Dodatkowo trzeba zauważyć, że w przypadku zbycia przez właściciela nieruchomości znajdującej się na terenie, co do którego oczywiste jest, że w związku z uchwaleniem planu miejscowego jego wartość nie wzrośnie, koszt sporządzenia operatu szacunkowego może znacznie przewyższyć dochód gminy z pobranej opłaty planistycznej. Należy mieć to na uwadze w kontekście celu, w jakim wprowadzono tą jednorazową opłatę, a więc zrekompensowania gminom przynajmniej części kosztów poniesionych w związku z przeprowadzeniem procedury planistycznej i uchwaleniem planu miejscowego. Jeżeli na danym terenie nie przewiduje się wzrostu wartości nieruchomości będącego następstwem wejścia w życie planu miejscowego, to nie można obciążać gminy kosztami procedury prowadzącej do zweryfikowania, czy i o ile nastąpił wzrost wartości tych nieruchomości. W konsekwencji stwierdzić należy, iż rada gminy ma obowiązek wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. ustalić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stawki procentowe opłaty planistycznej tylko w przypadku, gdy zachodzą materialnoprawne przesłanki do

ustalenia tej opłaty, przewidziane w art. 36 ust. 4 ustawy, a więc tylko w odniesieniu do terenów objętych planem, na których wartość nieruchomości wzrośnie w związku z uchwaleniem lub zmianą planu.

W rozpatrywanej sprawie, jak już podnoszono, w zaskarżonej uchwale zakwalifikowano przedmiotowe części działek skarżących do terenów o przeznaczeniu zabudowy zagrodowej, w sytuacji gdy w poprzednio obowiązującym planie były one zaliczone do terenów zabudowy zagrodowej mieszkaniowej i jednorodzinnej. Trudno zatem przyjąć, by w tej sytuacji doszło do wzrostu wartości nieruchomości na skutek uchwalenia miejscowego planu, skoro możliwość zagospodarowania przedmiotowej części działek została ograniczona. A zatem w tym konkretnym przypadku – mając na uwadze powyższe rozważania dotyczące wykładni art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. w zw. z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. – ustalenie stawki wzrostu nieruchomości skarżących w przedmiotowej części (w obszarze zakwalifikowanym do terenów funkcjonalnych oznaczonych symbolem „RM3") nie znajduje żadnego uzasadnienia, a w konsekwencji zapis uchwały w tym zakresie należało uznać za istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w tej części – jako stanowiące istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Mając na uwadze powyższe Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały we wskazanym wyżej zakresie (pkt I wyroku).

O kosztach postępowania sądowoadministracyjnego Sąd orzekł na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 1 p.p.s.a. w pkt II wyroku.

Właściwe podpisy na oryginale
Za zgodność z oryginałem świadczy.
Sekretarz sądowy
Joanna Nowak