

Wyrok z dnia 28 czerwca 1994 r.

III ARN 38/94

W miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy niedopuszczalna jest zmiana przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze, zezwalającą na lokalizację obiektów obsługi ruchu turystycznego i komunikacyjnego przy wszystkich drogach publicznych w miejscach bliżej nie oznaczonych, bez uwzględnienia obowiązujących zasad ochrony gruntów rolnych i leśnych, nawet pod warunkiem uzyskania zgody właściwego organu administracji rządowej.

Przewodniczący SSN: Adam Józefowicz, Sędziowie SN: Kazimierz Jaśkowski, Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Janusz Łętowski, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 23 czerwca 1994 r. sprawy ze skargi Wojewody T. na uchwałę Rady Miasta w N. z dnia 30 września 1992 r. [...] w przedmiocie zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy N., na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 17 grudnia 1993 r. [...],

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Lublinie do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

W uchwale [...] Rady Miejskiej w N. z dnia 30 września 1992 r. w sprawie zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy N. (pkt II.4 załącznika nr 2) postanowiono, że: "Dopuszcza się lokalizację obiektów ruchu turystycznego oraz komunikacji (motele, zajazdy turystyczne, parkingi przydrożne, stacje paliw, itp.) przy wszystkich drogach publicznych. Warunkiem lokalizacji tych obiektów na podstawie ustaleń ogólnych planu jest uzyskanie pozytywnych uzgodnień i warunków Okręgowej Dyrekcji Dróg Publicznych w L., Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Wojewódzkiego oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej. W przypadku sytuowania obiektów jak w pkt 3 i 4 na gruntach użytkowanych rolniczo wymagane jest uzyskanie zgody właściwego organu administracji rządowej na przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze".

Powołana część uchwały Rady Miejskiej w N. została zaskarżona przez Wojewodę T. do Naczelnego Sądu Administracyjnego z zarzutami rażącego naruszenia art. 7 ustawy z

dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 11, poz. 79 ze zm.) oraz art. 18 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (jednolity tekst Dz. U. z 1989 r., Nr 17, poz. 99 ze zm.), przez dopuszczenie lokalizacji inwestycji nierolniczych na gruntach rolnych bez przeprowadzenia wymaganego postępowania w przedmiocie zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów. Wojewoda T. w swej skardze wskazywał ponadto, że istotną wadliwością zaskarżonej uchwały jest brak konkretyzacji terenów, które mogą być przeznaczone na wskazane inwestycje, co musi powodować negatywne konsekwencje w realizowaniu takiego planu ale także osłabia prawa właścicieli tych terenów.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie wyrokiem z dnia 17 grudnia 1993 r. [...] oddalił skargę. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego zasada uzyskania zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów już w toku przygotowywania planu przestrzennego nie ma zastosowania do przedmiotowego przypadku, w którym kwestionowana w skardze część opisowa planu (ogólny tekst planu) nie dotyczy ściśle określonych terenów, czyli nie została skonkretyzowana w części graficznej (rysunku) tego planu. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że zaskarżona uchwała odpowiada stanowisku Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, które zostało wyrażone w oficjalnym opracowaniu tego Ministerstwa jako "Zalecony zakres ustaleń i tryb aktualizacji miejscowego planu zagospodarowania" oraz bezpośrednio, co do przygotowywanego przedmiotowego planu przestrzennego, w piśmie z dnia 31 sierpnia 1992 r. [...] adresowanym do Wojewódzkiego Biura Planowania Przestrzennego w T.

Minister Sprawiedliwości w rewizji nadzwyczajnej od w/w wyroku zarzucił rażące naruszenie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych w związku z przepisami art. 26, 27, 33, 43 ust. 1 i art. 46 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym oraz art. 3 Prawa budowlanego a także przepisów art. 17 ust. 3 w związku z art. 1 pkt 25 lit f ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.). Według Ministra Sprawiedliwości, zgodnie z przepisami art. 26 i 27 ustawy o planowaniu przestrzennym, plan miejscowy (zarówno ogólny, jak i szczegółowy) powinien zapewnić koordynację różnych czynników związanych z wykorzystaniem przestrzeni na cele inwestycyjne, inne gospodarcze, społeczne itp. Trudno zapewnić tę koordynację nie znając, przy opracowywaniu planu, przeznaczenia znacznej części terenów przewidzianych do objęcia planem. W planie miejscowym, w którym generalnie dopuszcza się realizację różnych obiektów obsługi ruchu turystycznego i komunikacji w bliżej nieokreślonych miejscach, z jednym zastrzeżeniem, że ma to być przy drogach publicznych - praktycznie w ogóle nie dokonuje się przeznaczenia terenów pod tego rodzaju budownictwo, a jedynie tworzy

możliwość wykorzystania terenów przy drogach publicznych pod wymienione budownictwo. Zatem dopuszczenie lokalizowania różnego rodzaju inwestycji na terenach dobieranych nie według kryteriów planowania przestrzennego (art. 1, art. 3, art. 5 ustawy o planowaniu przestrzennym), lecz według zainteresowań inwestorów i akceptacji organów wskazanych w treści ustaleń planu miejscowego, wyrażonej pod kątem ich zakresu właściwości, koliduje z ustawowo określoną rolą i zasadami planów miejscowych. Ponadto Minister Sprawiedliwości podkreślił, że plan miejscowy m.in. kształtuje treść prawa własności przez określenie jego społeczno-gospodarczego przeznaczenia (art. 140 kodeksu cywilnego). Jest to aktualne jedynie wtedy, gdy plan miejscowy swoimi powszechnie obowiązującymi na obszarze gminy ustaleniami określa przeznaczenie danego terenu i warunki jego wykorzystania.

W konkluzji przedstawionych zarzutów Minister Sprawiedliwości wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zachowanie jak największego obszaru gruntów rolnych i leśnych, poprawa ich wartości oraz pełne wykorzystanie dla potrzeb produkcji rolniczej i leśnej to wyrażnie określony (w art. 1) cel regulacji wprowadzonych ustawą z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 11, poz. 79 ze zm.). W tym celu ustawa określiła obowiązujące zasady ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz środki, które mają zabezpieczać realizację tych zasad. Na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać - jak to stanowią przepisy art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 tej ustawy - przede wszystkim nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej i tylko w zakresie najmniejszych niezbędnych rozmiarów. Ażeby powołane cele i zasady ochrony gruntów rolnych i leśnych nie stawały się jedynie postulatem, ustawa wprowadziła określone regulacje kompetencyjno-proceduralne. Takie znaczenie ma przede wszystkim ustalenie, że przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne można dokonać jedynie w ramach planów zagospodarowania przestrzennego gmin, miast oraz miast i gmin (art. 7 ust. 7 pkt 1). Jest to zasada obowiązująca wszystkie zamierzone inwestycje z dwoma tylko wyjątkami, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 i 3 tj. co do lokalizacji inwestycji ustalonych przez naczelne organy administracji państwowej i lokalizacji inwestycji związanych z poszukiwaniem lub zagospodarowaniem złóż ropy naftowej i gazu ziemnego. Oprócz odesłania do planów zagospodarowania przestrzennego, które mogą być uchwalone z zachowaniem wymagań odrębnie określonych, ustawa o ochronie gruntów rolnych stanowi, że podjęcie działań zmierzających do przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne wymaga zgody określonych organów administracji rządowej (art. 7 ust. 2), której wyrażenie także wymaga zachowania określonej procedury (art. 7 ust. 4 i 5 oraz art. 8). Konieczność przeprowadzenia procedur, w ramach

których określone organy administrujące opiniują, wyrażają zgodę, wreszcie rozstrzygają o zaistnieniu warunków na zmianę przeznaczenia gruntu jest z pewnością utrudnieniem procesów inwestycyjnych. Jednakże przy interpretacji przepisów, które tu wchodzi w rachubę, nie można zapominać, że są to w pełni przez ustawodawcę zamierzone "utrudnienia". Stanowią one bowiem wprost o ustalonym mechanizmie ochrony gruntów rolnych i leśnych. Z takiego konfliktu pomiędzy dążeniem do usprawnienia inwestycji, od którego zależy zdynamizowanie gospodarki z jednej strony, a warunkami kształtowania gospodarki przestrzennej oraz skutecznej ochrony gruntów rolnych i leśnych z drugiej strony, zdawali sobie sprawę autorzy rekomendowanego przez Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa opracowania p.t. "Zalecany zakres ustaleń i tryb aktualizacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego". Chociaż ocena tego opracowania wykraczałaby poza zakres niniejszej sprawy należy zwrócić uwagę na to, że zawarte w nim propozycje, pewnego uproszczenia procedury wprowadzenia zmian do planu miejscowego w zakresie przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze, obwarowane są zastrzeżeniami o wyjątkowości takich uproszczeń oraz, że granicę dopuszczalnych uproszczeń stwarza obowiązujący stan prawny. Dotyczy to zwłaszcza wyrażonego na str. 12 omawianego opracowania poglądu iż: "W szczególnych przypadkach można w treści planu wprowadzić zapis o dopuszczeniu określonych sposobów użytkowania terenu, nie związanych z produkcją rolną, pod warunkiem uzyskania przez inwestora indywidualnej zgody przed uzyskaniem decyzji administracyjnej ... Zapisy takich ustaleń należy jednak traktować jako przejściowe do czasu uzyskania kompleksowej zgody na zmianę użytkowania terenów rolnych jako uzgodnienia planu miejscowego. Celem wprowadzenia takich zapisów do planu jest umożliwienie działań w okresie przejściowym inwestorom, którzy zdeterminowani potrzebą realizacji swoich interesów niesprzecznych z interesem ogólnym, mogą i chcą działać jak najszybciej". W innym miejscu tego opracowania (str. 16) znajduje się zastrzeżenie, że skutkiem uproszczeń procedury przygotowywania planu miejscowego mogłaby być całkowicie chaotyczna zabudowa terenów w strefie rolno-osadniczej. Ażeby temu przeciwdziałać należałoby - zdaniem autorów opracowania - zapis planu mówiący o dopuszczalności zabudowy innej niż siedliskowa, precyzować np. przez ustalenie: "pasa o określonej szerokości wzdłuż istniejących dróg".

Z uzasadnienia zaskarżonego rewizją nadzwyczajną wyroku wynika, że Naczelny Sąd Administracyjny badanie zgodności z prawem kwestionowanego fragmentu ustaleń planu miejscowego miasta i gminy N. ograniczył do stwierdzenia, że ustalenia te odpowiadają aprobowanemu przez Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa pogładowi. Niedostatek takiego uzasadnienia oceny co do zgodności z prawem zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w N. jest szczególnie rażący przede wszystkim dlatego, że punktem odniesienia swej oceny nie czyni Sąd Administracyjny samodzielnej interpretacji przepisów prawa. Ponadto wadliwe jest odwołanie się do opracowania Ministerstwa Gospodarki

Przestrzennej i Budownictwa, skoro Naczelny Sąd Administracyjny nie wziął pod uwagę wszystkich zastrzeżeń i warunków, od których autorzy przedmiotowego opracowania uzależnili możliwość zastosowania uproszczeń w przygotowywaniu planu miejscowego. W tym ostatnim kontekście należy zwrócić uwagę, że z ustaleń Naczelnego Sądu Administracyjnego nie wynika nic co by mogło wskazywać na to, że w sprawie niniejszej chodziło o szczególny, wyjątkowy przypadek, uzasadniający zastosowanie uproszczonej procedury określenia w planie miejscowym możliwości przeznaczenia określonych gruntów i że zachodzą warunki niesprzeczności takiego uproszczenia z zasadami określonymi w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych i w ustawie o planowaniu przestrzennym. Co więcej z lakonicznego ustalenia, iż: "wskazany zapis planu może znacznie utrudnić lokalizację określonej inwestycji" gdyby ustalenie to było słuszne - wynikałaby oczywista nieodpowiedniość zastosowanego uproszczenia do jego ratio, którym mogłyby być tylko pilne potrzeby inwestycyjne. Trzeba także podnieść poruszone w powoływanym opracowaniu Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa zagadnienie zabezpieczenia przed chaosem gospodarki przestrzennej i że z tego względu konieczne jest precyzowanie terenów, które mogą być przeznaczone na cele nierolnicze konkretnymi liniami rozgraniczającymi oraz określonymi co do rozmiarów pasami gruntów. Tymczasem zaskarżony zapis planu miejscowego stanowi o dopuszczeniu określonych budowlanych inwestycji nierolniczych na bliżej nie określonych co do szerokości terenach, z jedynym i oczywiście niewystarczającym ograniczeniem, że ma to mieć miejsce: "przy wszystkich drogach publicznych". Przy okazji nie można nie zauważyć, że Naczelny Sąd Administracyjny nie próbował nawet wyjaśnić przesłanek tak radykalnie niesprecyzowanego ustalenia przeznaczenia gruntów przy wszystkich drogach publicznych miasta i gminy N. Czyżby istotnie, przy każdej drodze publicznej w tej gminie i w każdym miejscu tej drogi, budowanie obiektów ruchu turystycznego było odpowiednie ze względu na rodzaj gruntów oraz znajdującą się tam i planowaną infrastrukturę?

Z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wynika w sposób nie budzący wątpliwości, co przyznaje zresztą Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że wymagana zgoda właściwych organów na przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze powinna być wyrażona w toku przygotowania planu zagospodarowania przestrzennego. Odpowiada to obowiązującemu modelowi podziału kompetencji organów administracyjnych. Właściwy organ gminy jako gospodarz swego terenu decyduje (rozstrzyga) o kompleksowym kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego na obszarze danej gminy i jeżeli uznaje, że określone tereny mają być przeznaczone na cele nierolnicze lub nieleśne to powinien, dla wykonania swej kompetencji rozstrzygającej w przedmiocie planu miejscowego, uzyskać w zakresie zmiany przeznaczenia gruntów zgodę organów właściwych według przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Taki podział kompetencji pomiędzy organami administrującymi powinien być przestrzegany nie tylko ze

względu na zasadnicze założenia powołanych ustaw ale także trzeba mieć na uwadze przestrzeganie zasady określonej w art. 19 k.p.a., że organy administrujące przestrzegają z urzędu swojej właściwości. Nie może przy tym ulegać wątpliwości, że przestrzeganie przez organy administrujące swej właściwości jest zasadniczym warunkiem porządku prawnego (por. też art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.). Na tle wskazanych uregulowań prawnych zasadnicze zastrzeżenia nasuwa wyrażony w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku pogląd, że: "w przypadku natomiast, jeżeli część opisowa planu nie odnosi się do terenów konkretnych a więc indywidualnie wskazanych w rysunku planu, to dopuszczalne jest określenie w tekście planu, iż możliwe jest realizowanie, tak jak w danym przypadku, zabudowy związanej z obsługą ruchu turystycznego na terenach leżących przy drogach publicznych, pod warunkiem wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolnej jeżeli zabudowa ta miałaby być realizowana na takich gruntach". Zacytowane stanowisko nie zostało w żaden sposób uzasadnione. Sprowadza się ono w istocie do ustanowienia wyjątku od obowiązującej zasady rozstrzygnięcia o przeznaczeniu terenów na cele nierolnicze w planie zagospodarowania przestrzennego, chociaż obowiązujące przepisy nie stwarzają podstawy prawnej dla tak określonego wyjątku. W każdym razie nie jest przekonywająca zawarta w cytowanej tezie zaskarżonego wyroku sugestia, jakoby podstawę dla odstępstwa od reguł ustawowych stwarzała sama nieodpowiedniość pomiędzy poszczególnymi częściami planu. Właściwy w sprawach planu przestrzennego organ gminy nie może nie przestrzegać swych kompetencji (zadań) w ten sposób, że w tekście planu ustali regułę nieadekwatną do rysunku planu i w ten sposób istotę rozstrzygnięcia o zmianie przeznaczenia gruntu niejako przesunie na inny organ, którego właściwość odnosi się do wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów a nie do rozstrzygnięcia w tym przedmiocie. Inaczej mówiąc, teza Naczelnego Sądu Administracyjnego, która ujęta została w formułę zasady, stwarzałyby podstawę do uznawania, że zgodne z prawem jest pozbywanie się przez organy gminy kompetencji i odpowiedzialności w zakresie kształtowania gospodarki przestrzennej na rzecz innych organów. Jeżeli bowiem według uchwały Rady Gminy bliżej nieokreślone tereny położone przy wszystkich drogach publicznych mogą być przeznaczone pod określone budownictwo nierolnicze, pod warunkiem uzyskania zgody przez właściwe organy na zmianę przeznaczenia gruntu, to w istocie rzeczy nie gmina ale te inne organy decydowałyby o kształtowaniu terenów przy konkretnych drogach i w określonym zakresie obszarowym.

Z przedstawionych przyczyn Sąd Najwyższy podzielił wyrażone w rewizji nadzwyczajnej stanowisko Ministra Sprawiedliwości, gdyż zgodne jest ono z przepisami kształtującymi podstawę rozstrzygnięcia sprawy ocenionymi kompleksowo w systemie przepisów dotyczących planowania przestrzennego, ochrony gruntów rolnych i leśnych, prawa budowlanego, podziału kompetencji w tych sprawach pomiędzy organami administracji publicznej a także przepisów kodeksu cywilnego o ochronie własności.

Wobec zasadności podstawy i wniosku rewizji nadzwyczajnej Sąd Najwyższy rozstrzygnął sprawę stosownie do art. 422 § 2 k.p.c. w związku z art. 210 k.p.a.

=====