

Rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w postępowaniu komunalizacyjnym nieruchomości rolnych Skarbu Państwa

Wstęp

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej: m.p.z.p.) jako akt prawa miejscowego stanowi najbardziej przykładowy, efektywny i kluczowy wyraz realizowania polityki przestrzennej przez samorządy gminne¹. Organy gminy mają prawną kompetencję, aby dać wyraz swojej woli zagospodarowania terenów gminy.

W odróżnieniu od studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: studium) m.p.z.p. jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że ma moc wiążącą jak każdy inny akt normatywny i musi być respektowany². Plan jest aktem normatywnym, który jest uchwalany fakultatywnie, a którego zastosowanie na danym terenie zależy od koncepcji wyrażanej przez organy gminy³. Ustalenia m.p.z.p., wraz z innymi przepisami, kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

¹ Artykuł 14 ust. 8 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm.), dalej: u.p.z.p.

² M. Nowak, *Sporządzanie i uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013, s. 1.

³ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Bydgoszczy z dnia 17 października 2012 r., II SA/Bd 654/12, LEX nr 1248580.

Celem niniejszego artykułu jest omówienie instrumentu planowania przestrzennego, jakim jest m.p.z.p., oraz przedstawienie jego praktycznego zastosowania na przykładzie postępowania komunalizacyjnego nieruchomości rolnych Skarbu Państwa. Ponadto zostaną przedstawione liczne wątpliwości podniesione w piśmiennictwie oraz orzecznictwie w związku z kształtowaniem przestrzeni publicznej za pomocą m.p.z.p., a w szczególności nieruchomości o przeznaczeniu rolniczym. Dla realizacji przedmiotowego założenia zostanie wykorzystana metoda formalno-dogmatyczna oraz historyczno-porównawcza⁴. Przeprowadzenie pracy historyczno-porównawczej jest uzasadnione tym bardziej, że omawiane w opracowaniu przepisy dotyczące komunalizacji nieruchomości rolnych Skarbu Państwa uległy nowelizacji, na skutek czego wiele gmin ma trudności w ich prawidłowej interpretacji już na etapie składania wniosku.

1. Charakterystyka miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

M.p.z.p. stanowi podstawę planowania przestrzennego w gminie. Ustanawia przepisy powszechnie obowiązujące na danym terenie, będące podstawą wydawania decyzji administracyjnych. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może wykraczać poza granice administracyjne gminy, może za to obejmować tylko część jej obszaru. Na terenie gminy może obowiązywać kilka planów miejscowych, ich granice nie mogą się nakładać. Plan nie może naruszać ustaleń studium, co stwierdza rada gminy przed jego uchwaleniem.

Ustawodawca nie stanowi o obowiązku uchwalania m.p.z.p. Gmina ustanawia plany w zależności od potrzeb⁵. Wyjątek stanowią sytuacje, gdy odrębne przepisy nakładają obowiązek sporządzenia m.p.z.p.⁶

⁴ Przyjęte też zostały założenia metodologiczne teorii (koncepcji) derywacyjnej. Zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły wskazówki*, Warszawa 2008.

⁵ Z. Niewiadomski, *Nowe prawo o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Podstawowe rozwiązania, teksty ustawy, teksty aktów wykonawczych*, Warszawa 2003, s. 29.

⁶ Artykuł 14 ust. 7 u.p.z.p.

Plan, mimo że jest aktem prawa powszechnie obowiązującego, a tym samym odnosi się do abstrakcyjnie oznaczonego adresata, to jednak reguluje status prawny konkretnych nieruchomości położonych na terenie gminy, a także ich właścicieli⁷.

M.p.z.p. charakteryzuje się następującymi cechami:

- kompleksowo kształtuje ład przestrzenny;
- jako akt uchwalony, wpływa na rozwój działalności gospodarczej w gminie;
- stwarza warunki do sprawnej sprzedaży nieruchomości gminnych⁸.

M.p.z.p. uchwała się w celu ustalenia przeznaczenia terenów w taki sposób, żeby było ono zgodne z potrzebami realizacji zadań gospodarczych i ze wskazaniem różnych nauk co do celowego użycia terenów, a także ustalenia przeznaczenia terenów w ich kompleksowym powiązaniu, a więc tak, żeby wpływ przeznaczenia terenów na przeznaczenie i użytkowanie innych terenów był znany i przewidziany⁹.

Szczególna istota m.p.z.p. wynika także z funkcji, jakie ten akt normatywny pełni. Z pewnością najważniejszą z nich jest koordynacja działań podejmowanych na podstawie planów. Dotyczy ona koordynacji aktywności inwestycyjnej na obszarach objętych m.p.z.p. oraz koordynacji tych właśnie aktywności przez określone osoby lub jednostki¹⁰. Kolejna funkcja to funkcja informacyjna albo informacyjno-planistyczna. Służy ona przede wszystkim zapewnieniu jawności i pewności życia społeczno-gospodarczego, przekazywaniu informacji na temat podjętych działań przez uczestników różnych procesów zachodzących na danym terenie oraz dostarczaniu informacji organom samorządowym niezbędnych do prowadzenia efektywnej polityki promocyjnej i ofertowej gminy. Uznaje się także,

⁷ Wyrok Sądu Najwyższego (SN) z dnia 22 lutego 2001 r., III RN 203/00, LEX nr 49018.

⁸ M. Nowak, op. cit., s. 2.

⁹ K. Juchniewicz, *Znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w kształtowaniu struktury przestrzennej obszarów wiejskich*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2011, nr 3, s. 207.

¹⁰ Ibidem, s. 207.

że zadaniem jej jest również wyznaczenie zestawu dozwolonych lub zakazanych działań w przyszłości, co przekłada się na podejmowanie racjonalnych decyzji planistycznych nie tylko w czasie obecnym, ale i przyszłym. Umożliwienie poprzez ustalenia m.p.z.p. podejmowania racjonalnych decyzji w przyszłości wiąże się z kolejną funkcją, jaką jest funkcja decyzyjna m.p.z.p., co bezpośrednio wynika z tego, że m.p.z.p. stanowią podstawę do wydawania pozwoleń na budowę. Wymienić należy też funkcję motywacyjną. Ukazuje ona kierunki rozwojowe przestrzeni, które należy wyznaczyć, aby zachować zrównoważony rozwój. Oznacza to, że w niektórych przypadkach zawarte w m.p.z.p. wytyczne nie muszą, ale powinny być realizowane dla osiągnięcia zamierzonego celu. Jeszcze jedną funkcją, o której należy wspomnieć, jest funkcja inspiracyjna, realizowana dzięki wyartykułowaniu unikatowych walorów przestrzeni i tworzeniu nowych rozwiązań zwiększających atrakcyjność potencjalnych podmiotów¹¹.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podejmowany w drodze uchwały rady gminy. Uchwała rady gminy w sprawie m.p.z.p., podobnie jak studium, składa się z dwóch części: tekstowej (uchwała) oraz graficznej (załącznik). Załącznik jest integralną częścią uchwały, co oznacza, że ma on dokładnie taką samą moc wiążącą jak sama uchwała, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych¹².

Równie istotnym zagadnieniem jest obowiązek zapewnienia zgodności m.p.z.p. ze studium. W przypadku rozbieżności uchwała w sprawie m.p.z.p. jest niezgodna z prawem, co stwierdza wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym. Zgodność m.p.z.p. ze studium jest niezwykle ocenne. Punktem wyjścia jest jednak przedmiot i sposób ujęcia ustaleń studium¹³. Studium zawsze przesądza o konieczności uwzględnienia pewnych rozwiązań, nie regulując środków,

¹¹ K. Juchniewicz, op. cit., s. 208.

¹² Wyrok WSA w Opolu z dnia 12 sierpnia 2005 r., II SA/Op 207/05, LEX nr 871313.

¹³ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 174.

jakie mają być do tego wykorzystane. To bowiem jest uregulowane w m.p.z.p. Jeżeli postanowienia studium dotyczą obiektów i sieci infrastrukturalnych albo terenów chronionych na danym obszarze, to muszą być one zlokalizowane w granicach objętych studium, jednakże nie przesądza się dokładnie, w jakim konkretnie miejscu. To m.p.z.p. stanowi wyraz uszczegółowienia ogólnych postanowień studium¹⁴.

W kontekście tematyki artykułu należy zwrócić szczególną uwagę na to, że m.p.z.p. jest podstawowym aktem normatywnym w materii decydowania o zagospodarowaniu terenów w przyszłości, ale nie jedynym¹⁵. Również kwestia komunalizacji, postępowania komunalizacyjnego oraz reprivatyzacyjnego jest uzależniona od regulacji m.p.z.p. Należy jednak zaznaczyć, że omawiany akt jest podstawowym aktem planistycznym ze względu na przedmiotowy zakres ograniczenia prawa własności do nieruchomości¹⁶ oraz ze względu na jego kompleksową regulację dotyczącą zagospodarowania terenu. Skoro zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. dopiero w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy, to ustalenia dotyczące stref ochronnych dla istniejącej już linii elektroenergetycznej oraz określenie przeznaczenia terenów determinowane przebiegiem przez nie takiej linii stanowić powinny element planu miejscowego i być adekwatne do charakteru i prawidłowo ustalonych jej parametrów technicznych¹⁷.

W świetle podejmowanej problematyki należy wyraźnie podkreślić, że komunalizacja oraz reprivatyzacja są skorelowane z regulacjami zawartymi w m.p.z.p.

¹⁴ Ibidem, s. 175.

¹⁵ M. Nowak, op. cit., s. 18.

¹⁶ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002, s. 48.

¹⁷ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 sierpnia 2015 r., II SA/Go 362/15, LEX nr 1937330.

2. Ustawa o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

Artykuł 13 ust. 1 i 2 u.g.n.r.S.P.¹⁸ stanowi, że nieruchomości rolne, które nie zostały przekazane do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: Zasób) ostatecznymi decyzjami w terminie do dnia 30 czerwca 2000 r., stają się z mocy prawa własnością gmin, na terenie których są położone. Zgodnie z art. 1¹⁹, art. 16 i art. 17²⁰ ust. 1 u.g.n.r.S.P. przekazaniu do Zasobu podlegały nieruchomości rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego²¹ położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej oraz lasy niewydzielone geodezyjnie z tych nieruchomości.

Omawiana ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa reguluje zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do nieruchomości rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej²²

¹⁸ Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 91 ze zm.), dalej: u.g.n.r.S.P.

¹⁹ Artykuł 1 u.g.n.r.S.P. stanowi: „ustawa reguluje zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do: 1) nieruchomości rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych; 2) innych nieruchomości i składników mienia pozostałych po likwidacji przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń; 3) lasów niewydzielonych geodezyjnie z nieruchomości, określonych w pkt 1 i 2”.

²⁰ Artykuł 17 u.g.n.r.S.P. został uchylony, jednakże na dzień 30 czerwca 2000 r. (na dzień komunalizacji nieruchomości) stanowił: „1. Nieruchomości, określone w art. 1 i 2 nie stanowiące składników majątku państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, podlegają przekazaniu Agencji [Agencji Nieruchomości Rolnych] w drodze decyzji wojewody właściwego ze względu na położenie nieruchomości, z zastrzeżeniem art. 16, art. 18 i art. 33. 2. O wydaniu decyzji, o której mowa w ust. 1, zawiadamia się niezwłocznie osoby i jednostki organizacyjne, władające nieruchomościami” (t.j. Dz.U. z 1995 r., Nr 57, poz. 299 ze zm.).

²¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 459), dalej: k.c.

²² Artykuł 1 pkt 1 u.g.n.r.S.P. (t.j. Dz.U. z 1995 r., Nr 57, poz. 299 ze zm.) w brzmieniu na dzień 30 czerwca 2000 r. stanowił: „ustawa reguluje zasady gospodarowania

z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych. Artykuł 1 ust. 1 u.g.n.r.S.P. wymaga, aby nabywany przez gminę grunt stanowił nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego i był położony na obszarach przeznaczonych w m.p.z.p. na cele gospodarki, natomiast nie może to być nieruchomość znajdująca się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych²³. Warto nadmienić, że przytoczony przepis zawiera dwie przesłanki pozytywne i jedną negatywną zakwalifikowania nieruchomości jako rolnej²⁴. W związku z powyższym, aby została wydana decyzja właściwego wojewody o nabyciu przedmiotowej nieruchomości z mocy prawa, wskazana powyżej przesłanka negatywna określona w art. 1 pkt 1 *in fine* u.g.n.r.S.P. nie może wystąpić.

Analizując kwestię pojęcia nieruchomości rolnej w kontekście umożliwiającym komunalizację nieruchomości należących do Skarbu Państwa na rzecz samorządu gminnego w trybie u.g.n.r.S.P., należy odnieść się do wskazanej w art. 46¹ k.c. ustawowej definicji. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Artykuł 46¹ k.c. jest podstawowym przepisem zawierającym definicję kodeksową nieruchomości rolnej. Definicja ta ma także zastosowanie do wszystkich innych ustaw dotyczących nieruchomości (gruntów rolnych), chyba że zawierają one postanowienie odmienne²⁵. Warto wskazać również stanowisko SN zawarte

mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do nieruchomości rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych”.

²³ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 19 lipca 2016 r., I OSK 2506/14, LEX nr 2100628; także wyrok NSA z dnia 17 marca 2016 r., II OSK 1716/14, LEX nr 2066358.

²⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 12 września 2012 r., I OSK 1139/11, LEX nr 1218349.

²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 marca 2007 r., I SA/Wa 181/07, Legalis nr 95267.

w uchwale z dnia 14 grudnia 1984 r.²⁶, w którym sąd podniósł, że definicja nieruchomości rolnej określona jest przede wszystkim według kryterium przeznaczenia. Decydujące znaczenie ma gospodarczy (produkcyjny) stan rzeczy, a nie to, czy w skład działki lub działek wchodzi oprócz gruntów rolnych lub graniczą z nimi nieużytki. W ocenie SN nie można rozciągnąć pojęcia nieruchomości rolnej na grunty, które ze swojego przeznaczenia takiego charakteru nie mają i nie mogłyby go mieć w przyszłości przy zastosowaniu odpowiednich zabiegów agrotechnicznych. Bez znaczenia pozostaje przy tym obszar takich nieużytków w stosunku do obszaru całej nieruchomości.

Podobne stanowisko przedstawił NSA w wyroku z dnia 21 stycznia 2016 r.²⁷, podnosząc, że „z treści art. 13 ust. 2 ugrnSP nie wynika, aby niemożliwe było nabycie przez gminę z mocy prawa części nieruchomości, która spełnia przesłanki z art. 1 pkt 1 ugrnSP. Ustawa nie uzależnia nabycia nieruchomości przez gminę z mocy prawa od powierzchni tej nieruchomości ani jej wyodrębnienia ewidencyjnego. Zastosowanie art. 13 ust. 2 ugrnSP nie zostało ograniczone do nieruchomości stanowiących w całości nieruchomości rolne w rozumieniu art. 1 pkt 1 ustawy. Przyjęcie odmiennej interpretacji tego przepisu mogłoby prowadzić do sytuacji, w których niemożliwe byłoby nabycie przez gminę nieruchomości, której tylko niewielka część nie miałaby charakteru rolnego, co przekreślałoby cel wprowadzenia art. 13 ust. 2 ugrnSP”.

Trudno się zgodzić z stanowiskiem przedstawionym przez SN i NSA w zakresie gruntów stanowiących nieużytki. Na gruncie prawnym brak jest legalnej definicji nieużytków jako klasy gruntów. Jedynie enumeratywnego wyliczenia, czym są nieużytki, dostarcza załącznik nr 2 do Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków²⁸. Zgodnie z nim do nieużytków zalicza się:

- 1) niezakwalifikowane do użytków ekologicznych:
 - a) bagna (błota, topieliska, trzęsawiska, moczary, rojsty),

²⁶ Uchwała SN z dnia 14 grudnia 1984 r., III CZP 78/84, LEX nr 3080.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2016 r., II OSK 1171/14, LEX nr 2033972.

²⁸ Dz.U. z 2001 r., Nr 38, poz. 454 ze zm.

- b) piaski (piaski ruchome, plaże nieurządzone, piaski nadbrzeżne, wydmy),
 - c) naturalne utwory fizjograficzne, takie jak: urwiska, strome stoki, uskoki, skały, rumowiska,
- 2) nieprzeznaczone do rekultywacji wyrobiska po wydobywaniu kopalin.

W celu poszerzenia opisu semantycznego tego terminu można przywołać definicję słownikową, zgodnie z którą nieużytki stanowią obszary ziemi nieuprawiane lub nienadające się do uprawy, leżące odłogiem²⁹. Ponadto w treści uzasadnienia orzeczenia wyroku WSA w Szczecinie z dnia 22 lipca 2009 r.³⁰ można znaleźć jednoznaczne sformułowanie stwierdzające: „ze swej istoty «nieużytek» nie może stanowić «użytku rolnego» jest bowiem jego logicznym zaprzeczeniem”. Próby scharakteryzowania tej klasy gruntów na potrzeby zbadania zagadnienia wyłączenia nieużytków od podatku rolnego podjęła się także w swoim komentarzu M. Kępa, która stwierdziła, że nieużytki to specyficzna kategoria użytków gruntowych, gruntów nienadających się w zasadzie do produkcji rolnej³¹.

Próbując dokonać syntezy powyższych wywodów oraz stosując wykładnię funkcjonalną, warto zauważyć, że jednoznacznie podkreśla się nierolniczy charakter tej kategorii gruntów. Ponadto należy rozróżnić, że ze względu na to, iż komunalizacja gruntów rolnych wskazanych w u.g.n.r.S.P. nastąpiła z mocy prawa, rozstrzygnięcie właściwego wojewody stanowi decyzję deklaratoryjną, a punktem odniesienia dla tego rozstrzygnięcia jest ustawowo wskazany termin 30 czerwca 2000 r. Wojewoda w postępowaniu komunalizacyjnym nie ocenia zatem faktycznych zmian jakościowych, sposobu gospodarowania gruntem oraz zmian dotyczących stanu prawnego nieruchomości, które nastąpiły po tej dacie, ale jedynie dokonuje potwierdzenia istnienia konkretnego stanu prawnego w momencie ustawowej komunalizacji.

²⁹ S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka, *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1969, s. 536.

³⁰ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 lipca 2009 r., I SA/Sz 279/09, LEX nr 624885.

³¹ A. Bartosiewicz, M. Kępa, *Zwolnienia stałe w podatku rolnym*, LEX/el. [dostęp: 10.02.2018].

Pod tym względem merytoryczne rozstrzygnięcie postępowania nie jest zależne od wypełnienia przez gminę będącą stroną postępowania określonych warunków prawnych, ale wynika z norm ustawowych wywołujących skutek *ex lege*.

Dla komunalizacji na podstawie art. 13 ust. 2 u.g.n.r.S.P. konieczne jest spełnienie dwóch przesłanek. Po pierwsze, aby w dniu 30 czerwca 2000 r. nieruchomości stanowiła nieruchomości rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego. Po drugie, aby w m.p.z.p. nieruchomości była przeznaczona na cele gospodarki rolnej. Obie przesłanki muszą być spełnione łącznie³².

W tym miejscu należy wskazać na znamiennej rolę dokumentu urzędowego w postępowaniach administracyjnych dotyczących spraw komunalizacyjnych na podstawie art. 13 ust. 2 omawianej ustawy, jakim jest wypis z ewidencji gruntów. Zgodnie z orzeczeniem WSA w Warszawie z dnia 8 marca 2011 r.³³ urzędowym potwierdzeniem, czy dany obszar spełnia wymogi gruntu rolnego, jest stosowny zapis w ewidencji gruntów i budynków. Kwestionować powyższego nie mogą ani organy administracji, ani sąd poprzez klasyfikowanie danego gruntu jako nieruchomości rolnej tylko na podstawie definicji ustawowej zawartej w Kodeksie cywilnym i z pominięciem zapisu w ewidencji. Powyższe stwierdzenie dowodzi, że organ prowadzący postępowanie komunalizacyjne nie może dokonywać uznania administracyjnego w zakresie klasyfikowania gruntów, lecz jest ściśle związany ustaleniami ujętymi w ewidencji gruntów prowadzonej przez właściwego starostę.

Na gruncie omawianej problematyki w doktrynie oraz w orzecznictwie pojawiły się wątpliwości związane z drugą z przedstawionych przesłanek.

Ł. Sanakiewicz podniósł, że „w ramach rozstrzygnięć administracyjnych podejmowanych w trybie przepisów komentowanej ustawy

³² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2017 r., I SA/Wa 737/17, LEX nr 2418722; także wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 września 2016 r., IV SA/Wa 1212/16, LEX nr 2334690; Ł. Sanakiewicz, *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, LEX/el. [dostęp: 12.02.2018].

³³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 marca 2011 r., I SA/Wa 1745/10, LEX nr 1127355.

w przypadku nieruchomości rolnych w ogóle pomijano kwestię przeznaczenia w m.p.z.p. Innymi słowy, takie nieruchomości były przekazywane do Zasobu, nawet jeżeli w planie zagospodarowania przestrzennego były przeznaczone na cele inne niż cele gospodarki rolnej". Biorąc pod uwagę wykładnię historyczną komentowanego przepisu, należałoby rozważyć, czy takie podejście było zgodne z intencjami prawodawcy, a co za tym idzie, czy w konkretnym przypadku nie powinna nastąpić weryfikacja legalności takich decyzji administracyjnych. W ocenie autorów bezsprzeczny pozostaje fakt, że założeniem ustawodawcy było, aby omawiany przepis dotyczył tylko tych nieruchomości, które jednocześnie są nieruchomościami rolnymi w rozumieniu k.c. oraz zostały przeznaczone w m.p.z.p. na cele rolne³⁴.

Istotną rolę m.p.z.p. zauważają sądy administracyjne, które słusznie wskazują na jego decydujące znaczenie w postępowaniu komunalizacyjnym. NSA w wyroku z dnia 12 września 2012 r. zauważył, iż „spełnianie przez nieruchomość warunków pojęcia nieruchomości rolnej zdefiniowanego w art. 46¹ k.c. nie oznacza jednak, że w każdym przypadku nieruchomość rolna objęta jest zakresem przedmiotowym ustawy. Konieczne jest położenie nieruchomości na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej”³⁵. Powyższy przykład wykazuje, że największą trudność w omawianym postępowaniu stwarza nieodpowiednie lub nieprecyzyjne przeznaczenie nieruchomości w m.p.z.p.

Ponadto wyłania się zagadnienie wyważenia zapisów m.p.z.p. oraz ewidencji gruntów. W ocenie NSA „wykładnia i zastosowanie nie tyle zatem powinny obracać się wokół zagadnienia, czy ważniejsze są zapisy planu, czy ewidencji, ile powinny prowadzić do takiego odczytania art. 1 pkt 1 i 3 u.g.n.r.S.P, według którego nieruchomość rolna w rozumieniu art. 1 pkt 1 u.g.n.r.S.P. nie jest objęta zakresem przedmiotowym ustawy, jeśli została wydzielona geodezyjnie z nieruchomości rolnej (art. 1 pkt 3)”³⁶. Jest to o tyle ważne,

³⁴ Podobnie Ł. Sanakiewicz, op. cit.

³⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 12 września 2012 r., I OSK 1139/11, LEX nr 1218349.

³⁶ Ibidem.

że „z uwagi na treść art. 1 pkt 1 u.g.n.r.S.P., w brzmieniu obowiązującym od 15 czerwca 1999 r., gmina nie może nabyć z mocy prawa nieruchomości rolnej Skarbu Państwa, jeżeli każda z części tej nieruchomości jest przeznaczona w planie zagospodarowania przestrzennego na inne cele niż gospodarki rolnej”³⁷. Warto również zauważyć, że z treści art. 13 ust. 2 omawianej ustawy nie wynika, aby niemożliwe było nabycie przez gminę z mocy prawa części nieruchomości, która spełnia przesłanki z art. 1 pkt 1 u.g.n.r.S.P. Ustawa ta nie uzależnia nabycia nieruchomości przez gminę z mocy prawa od powierzchni tej nieruchomości ani jej wyodrębnienia ewidencyjnego. Zastosowanie art. 13 ust. 2 u.g.n.r.S.P. nie zostało zatem ograniczone do nieruchomości stanowiących w całości nieruchomości rolne w rozumieniu art. 1 pkt 1 u.g.n.r.S.P. Przyjęcie odmiennej interpretacji tego przepisu mogłoby prowadzić do sytuacji, w których niemożliwe byłoby nabycie przez gminę nieruchomości, której tylko niewielka część nie miałaby charakteru rolnego, co przekreślałoby cel wprowadzenia art. 13 ust. 2 u.g.n.r.S.P.³⁸

W sytuacji braku możliwości wydania pozytywnej decyzji w odniesieniu do całej nieruchomości objętej wnioskiem wojewoda powinien dążyć do podziału nieruchomości na część spełniającą określone przesłanki i tym samym nabytą przez gminę z dniem 1 lipca 2000 r. oraz na część niespełniającą ustawowych przesłanek i jako taką pozostającą własnością Skarbu Państwa. Z analizowanych przepisów wynika, że w przypadku, gdy tylko część nieruchomości rolnej spełnia przesłanki do nabycia przez gminę z mocy prawa określone w art. 13 ust. 2 u.g.n.r.S.P., decyzja deklaratoryjna wojewody stwierdzająca nabycie tej części nieruchomości przez gminę wydana na podstawie art. 13 ust. 4 u.g.n.r.S.P. zatwierdza również podział całej nieruchomości na część podlegającą komunalizacji i pozostałą część. W związku z powyższym nabycie przez gminę części nieruchomości wypełniającej przesłanki z art. 13 ust. 2

³⁷ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2003 r., II SA 4141/01, Legalis nr 96186.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2008 r., II OSK 1612/07, LEX nr 518291, oraz wyrok NSA z dnia 26 lipca 2013 r., I OSK 346/12, LEX nr 1557317.

w zw. z art. 1 u.g.n.r.S.P. następuje z mocy prawa, gmina natomiast musi uzyskać decyzję deklaratoryjną wojewody stwierdzającą nabycie konkretnej nieruchomości o określonych ściśle granicach. Artykuł 46 k.c. stanowi o tym, że nieruchomość gruntowa to część powierzchni ziemskiej stanowiąca odrębny przedmiot własności. Wyodrębnienie nieruchomości następuje więc przez oznaczenie jej granic w drodze projektu podziału nieruchomości. Bez oznaczenia granic nieruchomości trudno ustalić, w jakiej części stała się ona odrębnym przedmiotem własności gminy. Zastosowanie w tej sprawie uzupełniająco art. 96 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami³⁹ pozwala więc na zatwierdzenie przez wojewodę w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 4 u.g.n.r.S.P. podziału nieruchomości w celu wydzielenia tej części, która została nabyta przez gminę z mocy prawa⁴⁰.

W toku prowadzonych postępowań komunalizacyjnych wyłonił się istotny problem związany z czytelnością m.p.z.p., w szczególności map stanowiących istotny załącznik do m.p.z.p. W wielu przypadkach, w związku z niezachowaniem się lub wskutek upływu czasu i narażenia na czynniki zewnętrzne, mapy stanowiące element m.p.z.p. nie pozwalają na precyzyjne określenie rodzaju i przeznaczenia gruntów⁴¹. Wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) w celu zaradzenia powyższemu problemowi w wielu przypadkach wydają zaświadczenia, które są załączane do wniosków. W takim zaświadczeniu wójt (burmistrz, prezydent miasta) wskazuje na przeznaczenie przedmiotowej nieruchomości na podstawie m.p.z.p.⁴²

³⁹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 121).

⁴⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2016 r., II OSK 1172/14, LEX nr 2033972; decyzja Wojewody Wielkopolskiego z dnia 22 lutego 2018 r., SN-IV.7510.31c.2014.7.

⁴¹ Mapy płowieją, przez co niemożliwe jest odczytanie przeznaczenia nieruchomości rolnych, które co do zasady są oznaczane kolorem żółtym w m.p.z.p. W związku z tym niekiedy kolor przeznaczenia w m.p.z.p. domniemanej nieruchomości rolnej jest zbieżny z kolorem kartki papieru.

⁴² Decyzja Wojewody Wielkopolskiego z dnia 27 lipca 2017 r., SN-IV.7510.46.2017.7; także decyzja Wojewody Wielkopolskiego z dnia 4 sierpnia 2017 r., SN-IV.7510.47.2017.7 oraz z dnia 28 listopada 2017 r., SN-IV.7510.58.2017.7.

Przedstawione działanie należy ocenić negatywnie. Skoro dokument (m.p.z.p.), na podstawie którego zostało wydane przedmiotowe zaświadczenie, był nieczytelny, to trudno uznać je za wiarygodne, zwłaszcza że gmina jest podmiotem zainteresowanym w sprawie. Warto nadmienić, że art. 1 u.g.n.r.S.P. literalnie stanowi o tym, że o przeznaczeniu na cele gospodarki rolnej przesądza m.p.z.p., w którego skład wchodzi barwny wyrys oraz legenda oznaczeń (stanowiony przez organ uchwałodawczy gminy). *A contrario* o przeznaczeniu na cele gospodarki rolnej nie może przesądzać zaświadczenie organu wykonawczego gminy.

Podsumowanie

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego pełni istotną funkcję w zagospodarowaniu przestrzeni publicznej. Jak zostało wskazane, odpowiednie rozmieszczenie przestrzenne funkcji gruntów, a więc stosowne określenie przeznaczenia we właściwych lokalizacjach, ma istotny wpływ w wielu odrębnych postępowaniach uregulowanych w przepisach szczególnych. Przyjęcie wyżej wskazanego czynnika jako podstawy ładu przestrzennego stanowi warunek *sine qua non* racjonalnej i efektywnej polityki przestrzennej, której zasadność oraz podstawy prawne zostały przedstawione w przedmiotowym opracowaniu. Co ważne, zadanie ustanowienia racjonalnego przeznaczenia terenów objętych m.p.z.p. spoczywa na organach uchwałodawczych gmin, gdyż – jak to zostało wykazane na przykładzie postępowania komunalizacyjnego – błędne lub nieprecyzyjne wskazanie przeznaczenia nieruchomości w m.p.z.p. uniemożliwia nabycie z mocy prawa przez gminę nieruchomości rolnych należących do Skarbu Państwa. W związku z powyższym, w ocenie autorów, zasadne jest objęcie przestrzeni publicznej jak największą ilością m.p.z.p., które w prawidłowy sposób ukształtują ład przestrzenny na terenie gmin.

The role of the local spatial development plan in the communalization of agricultural real estate owned by the State Treasury

Summary

The article presents research on legal regulations related to the planning instrument which is the local spatial development plan. The authors focus on issues related to undertaking, shaping and applying the local spatial development plan on the example of communalization of agricultural real estate owned by the State Treasury.

For this purpose, the first part of the study analyzes legal conditions and the procedure of establishing a local spatial development plan. The assumptions that should be met by the local spatial development plan, as well as the objectives that should guide its adoption were presented.

In the second part of the article, the authors pay attention to the issue concerning communalization of agricultural real estate belonging to the State Treasury. Issues and doubts raised by both doctrine and jurisprudence are discussed, in particular as regards the fulfillment of the premise related to the agricultural purpose of the real estate in the local spatial development plan.