



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 lutego 2023 r.

Poz. 1378

WYROK NR II SA/WR 288/22
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 25 października 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Adam Habuda (spr.)

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Aleksandra Bartczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 25 października 2022 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich
z dnia 28 października 2021 r. nr XLIII/576/21
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Samotwór
w rejonie ulicy Słonecznej

I. stwierdza nieważność § 7 pkt 6 i § 15 ust. 5 pkt 8 zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Kąty Wrocławskie na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą nr XLIII/576/21 z dnia 28 października 2021 r. Rada Miejska w Kątach Wrocławskich przyjęła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Samotwór w rejonie ulicy Słonecznej.

Skargą z dnia 9 marca 2022 r. Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 7 pkt 6 i § 15 ust. 5 pkt 8 uchwały. Organ zwrócił się o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

Zdaniem Wojewody § 7 pkt 6 uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. jedn. Dz.U. z 2021r., poz. 741, dalej jako upzp) w związku z art. 394 ust. 1 pkt 7 i art. 397 ust. 3 pkt 3 ustawy Prawo wodne (Dz. U. z 2021 r., poz. 2233) oraz § 316 ust. 1 rozporządzenia z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1095, dalej jako rozporządzenie w sprawie warunków technicznych). Naruszenie objawia się poprzez ingerencję w procedurę dokonywania zgłoszenia wodnoprawnego oraz nałożenie obowiązku przebudowy systemu drenarskiego na objętym planem terenie.

Z kolei § 15 ust. 5 pkt 8 uchwały narusza istotnie art. 20 ust. 1 upzp w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587, dalej jako rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu planu). Naruszenie polega na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały w zakresie istnienia i odległości linii zabudowy na objętym planem terenie 1 UP.

W piśmie z dnia 14 lutego 2022 r. Burmistrz Gminy Kąty Wrocławskie informuje Wojewodę, że rozbieżność pomiędzy tekstem a rysunkiem planu jest wynikiem pomyłki, którą należy wyeliminować poprzez stwierdzenie nieważności uchwały w określonym zakresie.

W kolejnym piśmie z dnia 12 kwietnia 2022 r. skierowanym do Sądu, Burmistrz Gminy Kąty Wrocławskie, ustosunkowując się do skargi, uwzględnia ją w całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Podstawy prawne i zakres kognicji sądu administracyjnego wyznacza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., która w art. 175 sytuuje sądy administracyjne w systemie wymiaru sprawiedliwości, a poprzez art. 184 nakazuje sądom administracyjnym, w zakresie określonym w ustawie, sprawować kontrolę działalności administracji publicznej.

Ustawą, o której mowa w Konstytucji jest przede wszystkim ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t. jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 137), oraz ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 329, dalej także jako p. p. s. a.).

Jak stanowi art. 1 § 1 - 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Zgodnie z art. 3 § 1 i § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta polega, między innymi, na orzekaniu w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego.

W niniejszym postępowaniu kontrola sądowa koncentruje się na będącym, w myśl art. 14 ust. 8 upzp, aktem prawa miejscowego, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wsi Samotwór, w rejonie ul. Słonecznej.

Z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że nieważność uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodzi w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie.

Tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej przez organ w celu uchwalenia planu.

Natomiast zasady sporządzania planu dotyczą merytorycznej jego zawartości (przyjętych w nim ustaleń, część tekstowej, graficznej oraz załączników), a także standardów dokumentacji planistycznej.

Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (wyrok NSA z 20 października 2011 r., II OSK 1593/11, CBOIS).

Naruszenie zasad sporządzania planu to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2008 r., II OSK 215/08, CBOIS).

Regulacja planu, która wyłącza możliwość prawidłowego stosowania tego planu w określonym zakresie, niewątpliwie wypełnia znamiona istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

W niniejszym postępowaniu sądowoadministracyjnym przedmiotem badania są, w pierwszej kolejności, dwa wskazane wyżej przepisy planu miejscowego. To do tych regulacji odnosi się rozstrzygnięcie nadzorcze, które w myśl ugruntowanego poglądu doktryny i orzecznictwa musi jednoznacznie wskazywać, jaki przepis został uchwałą naruszony i na czym polega owo naruszenie. Organ uprawniony do stosowania środka nadzorczego zobowiązany jest w sposób niebudzący wątpliwości do wykazania sprzeczności postanowień badanej uchwały z prawem, wyjaśniając sens przepisów, które w jego ocenie zostały naruszone (zob. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany, pod red. Alicji Plucińskiej-Filipowicz i Marka Wierzbowskiego, uwagi Mirosława Wincenciaka do art. 28, pkt 2, Lex/el. 2021, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2000 r., III SA 397/2000, ONSA 2001/3, poz. 117).

Jednocześnie Sąd zastosował się do brzmienia art. 134 §1 p. p. s. a., zgodnie z którym sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołana podstawa prawną.

Z tego powodu Sąd najpierw pochylił się nad wskazanymi przez Wojewodę wadliwościami prawnymi, nie tracąc jednak z pola widzenia całości uchwały planistycznej.

Kontestowany przez Wojewodę §7 pkt 6 uchwały, umiejscowiony w jej rozdziale 2 zatytułowanym Wspólne przepisy szczegółowe dla obszaru objętego planem, dotyczy ustalenia zasad ochrony środowiska i krajobrazu oraz zasad kształtowania krajobrazu. Przepis brzmi: ustala się w ramach szczególnych zasad zagospodarowania terenów wynikających z potrzeby zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu melioracji szczegółowej obowiązek przebudowy istniejącej sieci drenarskiej przed realizacją projektowanej inwestycji w sposób umożliwiający działanie sieci drenarskiej na działkach sąsiednich oraz zapewniający zachowanie dotychczasowych stosunków wodnych na danym terenie. Sposób przebudowy urządzeń drenarskich wymaga uzgodnienia z zarządem właściwym do spraw melioracji.

Wzorzec kontroli wyznaczają w realiach sprawy przepisy art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp w związku z art. art. 394 ust. 1 pkt 7 i art. 397 ust. 3 pkt 3 Prawa wodnego oraz §316 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 stanowi: w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Artykuł 394 ust. 1 pkt 7 Prawa wodnego dotyczy działań wymagających zgłoszenia wodnoprawnego, i zalicza do tych działań wykonanie urządzeń odwadniających obiekty budowlane, o zasięgu oddziaływania niewykraczającym poza granice terenu, którego zakład jest właścicielem.

Z kolei art. 397 ust. 3 pkt 3 Prawa wodnego wśród organów właściwych w sprawie zgłoszeń wodnoprawnych wskazuje kierownika nadzoru wodnego Wód Polskich.

§ 317 pkt 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych nakazuje ściany piwnic budynku oraz stykające się z gruntem inne elementy budynku, wykonane z materiałów podciągających wodę kapilarnie, zabezpieczyć odpowiednią izolacją przeciwpowodziową.

Prawodawca lokalny w uchwale planistycznej posłużył się pojęciem sieci drenarskiej. Sieć drenarska nie jest pojęciem prawnym, zdefiniowanym przez ustawodawcę, czy też takim, którym ustawodawca się posługuje. Ustawa Prawo wodne stanowi jedynie o obiektach drenarskich (art. 395 pkt 12 i 16), w kontekście hamowania odpływu wody. Według znaczenia językowego, spójnego zresztą z podstawami wiedzy hydrologicznej (Słownik języka polskiego PWN) drenowanie to osuszanie gruntów, odprowadzanie nadmiaru wody, zaś sieć drenarska to zespół urządzeń odwadniających, kompleks rurociągów odwadniających przejmujących wodę ociekającą z gleby i odprowadzających ją do rurociągów o większych średnicach (Encyklopedia PWN).

W tym świetle sieć drenarska mieści się w obrębie urządzeń infrastruktury technicznej, rozumianych legalnie jako wybudowane pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewody lub urządzenia wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłownicze, elektryczne, gazowe i telekomunikacyjne (art. 143 ustawy o gospodarce nieruchomościami), czy jako zespół podstawowych obiektów, urządzeń i instalacji, takich jak: drogi, mosty, sieci energetyczne i telekomunikacyjne o charakterze usługowym, nieodzownie potrzebnych dla właściwego funkcjonowania społeczeństwa i produkcyjnych działów gospodarki (Z. Borcz, Infrastruktura terenów wiejskich, Wrocław 2000).

Nie budzi więc wątpliwości Sądu, że w uchwale planistycznej dopuszczalne jest określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy sieci drenarskiej, ponieważ sieć taka stanowi element infrastruktury technicznej, o jakiej mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp.

Trzeba jednak przy tym uwzględnić, że urządzenia odwadniające, a takim jest sieć drenarska, podlegają reglamentacji prawnej na gruncie Prawa wodnego, w szczególności wskazanemu wyżej zgłoszeniu wodnoprawnemu. Zgłoszenie wodnoprawne jest formą reglamentacji prawnej, właściwej w sprawie indywidualnej, gdzie ustawodawca nie zdecydował się na rozstrzygnięcie w formie pozwolenia wodnoprawnego (decyzji administracyjnej). Tym samym realizacja obowiązku „przebudowy istniejącej sieci drenarskiej przed realizacją projektowanej inwestycji w sposób umożliwiający działanie sieci drenarskiej na działkach sąsiednich oraz zapewniający zachowanie dotychczasowych stosunków wodnych na danym terenie” nie może wynikać z planu miejscowego, ponieważ kompetencjami w tym zakresie dysponuje odpowiedni organ administracji wodnej, i to ten organ, w konkretnym przypadku, jest adresatem zgłoszenia wodnoprawnego i podmiotem uprawnionym do jego oceny. Plan miejscowy, jak określa art. 15 ust. 2 pkt 10, odnosić się może jedynie do zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. Zasady to pewne ogólne prawidłowości, sposoby postępowania w danych okolicznościach, podstawy funkcjonowania lub konstrukcji czegoś (słownik języka polskiego PWN). Tak więc należy do kompetencji prawodawcy lokalnego określenie podstaw funkcjonowania i lokalizacji sieci drenarskich, bowiem są to zasady budowy i modernizacji infrastruktury technicznej, jednak nie mieści się w tych kompetencjach nakładanie obowiązku przebudowy tej sieci.

Dodatkowo wskazać należy, że nieprawidłowe jest sformułowanie przepisu uchwały planistycznej „wymaga uzgodnienia z zarządem właściwym do spraw melioracji”. Oprócz podniesionych wyżej okoliczności nieprawidłowość eksponuje się poprzez wymóg uzgodnienia, co stoi w sprzeczności z regulacjami Prawa wodnego o zgłoszeniu wodnoprawnych i jest sformułowaniem nieprecyzyjnym, rodzącym niepewność prawną. Ponadto wadliwość ujawnia się we wskazaniu „zarządu właściwego do spraw melioracji”, ponieważ takiego podmiotu Prawo wodne nie określa, co także będzie rodzić u adresatów planu niepewność prawną.

Z tych powodów rację ma Wojewoda, że § 7 ust. 6 planu miejscowego nie powinien ostać się w obrocie prawnym, i należy rozstrzygnąć o jego eliminacji. Prawodawca miejscowy nie może wykraczać poza zakres przyznanej mu kompetencji, a przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp nie daje Radzie kompetencji do nakładania na właścicieli terenów ściśle określonych obowiązków.

Następny kwestionowany przez Wojewodę przepis to § 15 ust. 5 pkt 8 uchwały, umiejscowiony w rozdziale 3 pt. Przeznaczenie oraz uzupełniające przepisy szczegółowe dla poszczególnych terenów. Regulacja dotyczy zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu w tym zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. Przepis odnosi się do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1 UP teren usług publicznych, i brzmi: obowiązują nieprzekraczalne linie zabudowy wyznaczone zgodnie

z rysunkiem planu i jednocześnie zgodnie z przedstawionymi na rysunku planu wymiarami od linii rozgraniczających w odległości nie mniejszej niż 5 m od południowej oraz zachodniej granicy obszaru objętego planem.

Artykuł 20 ust. 1 upzp stanowi, w zakresie adekwatnym do realiów sprawy, stanowi, że część tekstowa planu miejscowego stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Według art. 20 ust. 1 upzp, część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

§ 8 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu oznajmia o obowiązku stosowania na projekcie rysunku planu miejscowego nazewnictwa i oznaczeń umożliwiających jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Z przepisów jednoznacznie wynika, że plan miejscowy składa się z dwóch równorzędnych części, a mianowicie tekstowej i graficznej, które należy traktować jako integralne elementy planu i odczytywać je łącznie (takie też stanowisko zajmuje doktryna prawa oraz judykatura, zob. M. Kruś, Z. Leoński, Z. Szewczyk, Prawo zagospodarowania przestrzeni, Warszawa 2019, s. 284, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 2020 r., II OSK 1259/20, Centralna Baza Orzecnictwa i Informacji o Sprawach, dalej CBOIS).

Logicznie idzie za tym wniosek, że treść uchwały i jej część graficzna muszą być ze sobą zgodne, co oznacza, iż nie może być rozbieżności pomiędzy tekstem planu, a rysunkiem planu (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 2019 r., II OSK 2933/19, CBOIS).

Jeżeli ma miejsce sytuacja niezgodności obydwu części planu miejscowego, to mamy do czynienia z jego wadliwością, która uniemożliwia jego prawidłowe stosowanie.

Analiza załącznika graficznego do planu miejscowego nakazuje stwierdzić, że tekst uchwały nie znajduje odzwierciedlenia w rysunku planu. Na rysunku planu nie wyznaczono linii zabudowy na terenie 1 UP zgodnie z parametrami wskazanymi w części tekstowej. Tym samym Sąd uznaje za celny zarzut Wojewody, że zachodzi rozbieżność pomiędzy obydwoma częściami planu miejscowego.

Z pisma Burmistrza akceptującego zarzut skargi wynika, że ustalenia parametrów w zakresie linii zabudowy są wynikiem pomyłki. Zatem ustalenia wynikające z załącznika graficznego są prawidłowe.

W następstwie Sąd uznał, że sposób realizacji przez Radę Gminy norm z art. 15 ust. 2 pkt 6 jest nienależyty, stanowi naruszenie przepisu art. 20 ust. 1 upzp, co w konsekwencji wypełnia znamiona istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 upzp.

Kontrolując pozostałą część planu miejscowego Sąd nie dopatrzył się istotnego naruszenia ani zasad i trybu sporządzania planu, ani naruszenia właściwości organów w tym zakresie. Sąd zważył przy tym, że organy Gminy podzieliły w pełni zarzuty Wojewody, a pozostała część planu miejscowego nie stanowiła przedmiotu sporu.

Z powyższych powodów, na zasadzie art. 147 § 1 p. p. s. a. Sąd uwzględnił skargę i w części stwierdził nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 w związku z art. 205 § 2 p. p. s. a. zasądzając na rzecz Wojewody kwotę 480 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.