



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 lutego 2023 r.

Poz. 1407

WYROK NR II SA/WR 433/21
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 14 grudnia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 grudnia 2021 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miasta Kamienna Góra
z dnia 26 maja 2021 r. nr XL/244/21
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w
rejonie ulicy J. Hallera i Piastowskiej w Kamiennej Górze

**stwierdza nieważność załącznika nr 1 do uchwały w zakresie nieoznakowanego, wyznaczonego w liniach
rograniczających terenu w sąsiedztwie terenów KDW-2, MN-2 i UO-1.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 26 maja 2021 r., nr XL/244/21 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy J. Kilińskiego T. Kościuszki, gen. J. Hallera i Piastowskiej w Kamiennej Górze. Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności załącznika nr 1 do uchwały nr XL/244/21 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 26 maja 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy J. Kilińskiego, R. Traugutta, T. Kościuszki, gen. J. Hallera i Piastowskiej w Kamiennej Górze w zakresie nieoznaczonego, wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu w sąsiedztwie terenów KDW-2, MN-2 i UO-1, skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Względem kwestionowanych zapisów uchwały skarżący poczynił zarzut podjęcia załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały w zakresie nieoznaczonego, wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu w sąsiedztwie terenów KDW-2, MN-2 i UO-1 - z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.) oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez nieuregulowanie w treści uchwały terenu przedstawionego na załączniku graficznym do uchwały.

Wojewoda po zasygnalizowaniu upływu terminu na weryfikację przedmiotowej uchwały w trybie nadzoru skutkującego koniecznością wywiedzenia skargi przypomniał wynikającą z treści art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym regulę, że 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 w części.

Zdaniem skarżącego przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozwoliła stwierdzić, że Rada Miasta Kamienna Góra uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Na rysunku planu znajduje się, wyznaczony w liniach rozgraniczających (w sąsiedztwie terenów KDW-2, MN-2 i UO-1) - nieoznaczony symbolem teren. W treści uchwały brak jest jakichkolwiek ustaleń dotyczących tego terenu. Analizując rysunek planu wraz z jego legendą, można jedynie wywnioskować, że na tym terenie istnieje zabudowa wskazana do zachowania oraz jeden obiekt postulowany do usunięcia. Dla jednego z budynków zabudowy istniejącej, wskazanej do zachowania ustalono ochronę konserwatorską.

Wojewoda podał, iż zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji, z zakresu infrastruktury technicznej. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Zaś zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

W myśl § 4 pkt 1 i 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer

wyróżniający go spośród innych terenów, a na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Część tekstowa planu oraz załącznik graficzny stanowią całość. Postanowienia części tekstowej planu oraz oznaczenia graficzne powinny umożliwiać jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku, gdy powiązanie takie nie jest możliwe, oznacza to, że zostały naruszone zasady sporządzania planu. Skoro zatem do wyrysowanego, nieoznaczonego terenu nie odnosi się część tekstowa planu miejscowego, to oznacza to, że w tym zakresie istnieje niespójność pomiędzy treścią planu, a jego częścią graficzną. Powyższe oznacza, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego we wskazanym zakresie został podjęty z naruszeniem zasad sporządzania planu.

Przewodnicząca Rady Miasta Kamienna Góra w pisemnych wyjaśnieniach z dnia 5 sierpnia 2021 r. wskazała, że „W tekście i na rysunku planu brak jest ustaleń i symbolu terenu wyznaczonego w liniach rozgraniczających w sąsiedztwie terenów KDW-2, MN-2 i UO-1; Wskazany obszar stanowi teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (o strukturze zbliżonej do MW-4) i rzeczywiście pominięto jego oznaczenie w planie”.

Po wskazaniu na udzielone wyjaśnienia Wojewoda ocenił, iż nie konwalidują one naruszonych zasad sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu. Jedynie bowiem z pisma Przewodniczącej Rady Miasta Kamienna Góra do Wojewody Dolnośląskiego wynika, że kwestionowany, nieoznaczony symbolem teren jest terenem zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Adresat tego planu, dokonując analizy tekstu i rysunku przedmiotowego planu miejscowego, nie jest jednak w stanie wywieść czy kwestionowany teren jest terenem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, terenem zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, terenem zabudowy usługowej, terenem zabudowy usługowej oświatowej czy jeszcze innym terenem.

Końcowo strona skarżąca wskazała na orzecznictwo sądowoadministracyjne potwierdzające zasadność zarzutów podniesionych względem kwestionowanych elementów uchwały.

W udzielonej Sądowi odpowiedzi na skargę z dnia 5 października 2021 r. Burmistrz Miasta Kamienna Gmina poinformował, że nie wnosi zastrzeżeń w zakresie rozpoznania skargi w trybie uproszczonym i stwierdzenia nieważności załącznika nr 1 zaskarżonej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r., poz. 137), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej p.p.s.a.).

Po myśli 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 rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. zgodnie, z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad

sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Istotne jest także to, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykroczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 26 maja 2021 r. (nr XL/244/21) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy J. Kilińskiego T. Kościuszki, gen. J. Hallera i Piastowskiej w Kamiennej Górze.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że zakwestionowany przez Wojewodę Dolnośląskiego załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały, w zakresie nieoznaczonego, wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu w sąsiedztwie terenów KDW-2, MN-2 i UO-1 został podjęty z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu. Dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), podjętych w nim ustaleń jak też standardów dokumentacji planistycznej.

W realiach badanej sprawy zdaniem Sądu należy zaakceptować sformułowany w skardze zarzut przyjęcia załącznika graficznego nr 1 w omawianym zakresie z istotnym naruszeniem art.20 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Skarżący organ nadzoru w sposób precyzyjny wykazał ewidentną rozbieżność części tekstowej i graficznej planu. W załączniku nr 1 do uchwały istotnie znajduje się nieoznaczony, wyznaczony w liniach rozgraniczających teren w sąsiedztwie terenów KDW-2, MN-2 i UO-1, w stosunku do którego nie znajduje się odpowiednie odniesienie w części tekstowej planu. W tym stanie rzeczy nie może budzić wątpliwości, że kwestionowany fragment załącznika graficznego nr 1 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem norm prawnych powszechnie obowiązujących. W tym miejscu należy także zauważyć, iż względem części tekstowej i graficznej planu jako jednej całości oraz konieczności ich spójności wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyrokach II SA/Wr 688/12 czy II SA/Wr 328/12 sygnalizowanych w skardze. Skład orzekający w niniejszej sprawie stanowiska tam zawarte w pełni podziela i przyjmuje jako własne.

Uwzględniając powyższe i mając na względzie zarzuty Wojewody wobec zaskarżonej uchwały wskazać należy, że Sąd uznał zarzuty skargi za zasadne, co skutkowało stwierdzeniem nieważności zakwestionowanego zakresu załącznika nr do uchwały. Znamienne pozostaje także stanowisko zaprezentowane w odpowiedzi na skargę, gdzie podzielono argumentację strony skarżącej.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.