



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 lutego 2023 r.

Poz. 1408

WYROK NR II SA/WR 339/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 grudnia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis
Sędzia WSA Adam Habuda
Asesor WSA Marta Pawłowska (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 grudnia 2021 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Jaworze
z dnia 24 lutego 2021 r. nr XXIII/196/2021
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego miasta Jawora w obrębie ulic: Rynek-Stare Miasto, Plac Wolności,
Park Pokoju od ulicy Narutowicza

I. stwierdza nieważność uchwały nr XXIII/196/2021 Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 24 lutego 2021 r., w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Jawora w obrębie ulic: Rynek – Stare Miasto, Plac Wolności, Park Pokoju do ulicy Narutowicza, w części tekstowej w zakresie § 3 pkt 6 oraz załącznika graficznego nr 1c;

II. zasądza od Gminy Jawor na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 24 lutego 2021 r., nr XXIII/196/2021 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Jawora w obrębie ulic Rynek – Stare Miasto, Plac Wolności, Park Pokoju do ulicy Narutowicza.

Wskazując w podstawie prawnej art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1, art. 119 pkt 2 i art. 200 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.), skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności części tekstowej w zakresie § 3 pkt 6 oraz załącznika graficznego nr 1c. przedmiotowej uchwały, skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Żądania skargi oparto na zarzutach podjęcia wskazanego zapisu uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 14 ust. 2 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741) oraz, poprzez wprowadzenie w uchwale postanowień przekraczających obszar objęty planem, uprzednio określony w załączniku graficznym do uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany planu miejscowego.

Uzasadniając zarzuty i wnioski skargi Wojewoda zaznaczył, że upłynął już termin, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w którym istniała możliwość zweryfikowania zapisów uchwały w trybie nadzoru. Dalej opisano istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania jako okoliczności powodujące stwierdzenie nieważności uchwały.

Organ nadzoru wyjaśnił, że w sprawie, w dniu 21 marca 2018 r. Rada Miejska w Jaworze podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Jawora w obrębie ulic: Rynek- Stare Miasto, Plac Wolności, Park Pokoju do ulicy Narutowicza. Następnie, zaskarżoną w niniejszej sprawie uchwałą nr XXIII/196/2021 podjętą na sesji w dniu 24 lutego 2021 r., Rada Miejska Jawora uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Jawora w obrębie ulic: Rynek-Stare Miasto, Plac Wolności, Park Pokoju do ulicy Narutowicza. Zmiany dokonane kwestionowaną uchwałą w planie miejscowym przyjętym uchwałą nr LXIV/327/06 z dnia 27 marca 2006 r. na mocy § 3 pkt 6 oraz w części graficznej na załączniku nr 1c stanowią według skarżącego, przekroczenie zakresu objętego zmianą planu, uprzednio określonego w załączniku graficznym do uchwały nr XLVII/310/2018 Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 21 marca 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Jawora w obrębie ulic: Rynek-Stare Miasto, Plac Wolności, Park Pokoju do ulicy Narutowicza.

Zgodnie bowiem z § 3 pkt 6 kwestionowanej uchwały, w § 3 ust. 106 planu zmienianego nadano nowe brzemienie, w myśl którego ust. 106 po zmianie będzie dotyczył jedynie terenu oznaczonego symbolem U/MW o obszarze wyznaczonym na załączniku nr 1c do uchwały. Tymczasem obowiązujący § 3 ust. 106 planu zmienianego (uchwała nr LXIV/327/06 z dnia 27 marca 2006 r.) zawierał uregulowania merytoryczne dla terenu oznaczonego w tekście i na załączniku graficznym symbolem U6. Z kolei analiza porównawcza obszaru terenu U6 oznaczonego na załączniku graficznym do uchwały zmienianej oraz na załączniku nr 1c do kwestionowanej uchwały, prowadzi do wniosku, że jedynie część terenu U6 została objęta zmianą i przekwalifikowana na teren oznaczony symbolem U/MW. Natomiast zmiana dokonana w części tekstowej uchwały zmienianej nie dotyczy jedynie części terenu U6, lecz całego terenu poprzez zastąpienie uregulowań dla terenu U6 nowymi regulacjami, ale już dla terenu oznaczonego jako U/MW.

Zatem choć na załączniku graficznym nr 3 do uchwały nr XLVII/310/2018 Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 21 marca 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Jawora w obrębie ulic: Rynek- Stare Miasto, Plac Wolności, Park Pokoju do ulicy Narutowicza oraz na załączniku graficznym nr 1c do kwestionowanej uchwały, zakres obszarowy jest tożsamy, a więc obejmuje część terenu U6, to już w części tekstowej regulacja § 3 pkt 6 jest szersza i dotyczy całego obszaru terenu U6.

Jak podniósł Wojewoda, w konsekwencji powyższej zmiany na mocy § 3 pkt 6 kwestionowanej uchwały, Rada Miejska w Jaworze nie tylko dokonała zmiany w części terenu U6 poprzez wydzielenie z niej nowego terenu o oznaczeniu U/MW, ale jednocześnie z uwagi na zmianę brzemienia całego § 3 ust. 106 uchwały zmienianej, de facto przekroczono ustalony zakres przystąpienia do zmiany planu i wyeliminowano z uregulowań planu miejscowego pozostałą część terenu U6. W rezultacie po dokonanej zmianie w planie miejscowych uchwalonym uchwałą nr LXIV/327/06 z dnia 27 marca 2006 r. w części terenu U6, który nie stanowi obecnie terenu U/MW, nie obowiązują jakiegokolwiek uregulowania planistyczne. Zdaniem Wojewody, tym samym naruszone zostały zasady sporządzenia planu w związku z uchwaleniem planu w granicach odmiennych od tych, które określone zostały w uchwale intencyjnej.

W odpowiedzi na skargę organ administracji podzielił argumentację Wojewody i wniósł o uwzględnienie skargi. Rada Miejska przychyliła się również do wniosku skargi o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały, ze względu na jej przedmiot Sąd uwzględnił regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którą nieważność aktu powoduje naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Szczegółowe zasady oraz tryb podejmowania uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określone zostały w przywołanej na wstępie ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zaś konsekwencje ich niedotrzymania w przepisie art. 28 tej ustawy modyfikującym przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego w stosunku do generalnej reguły wprowadzonej w ustawie o samorządzie gminnym (art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym). Wobec tego oceny, czy uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd dokonuje na gruncie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Z treści tego przepisu wynika, że przewiduje on trzy rodzaje wad planu miejscowego (jak też studium) powodujących jego nieważność, tj.: istotne naruszenie zasad sporządzania planu, istotne naruszenie trybu (procedur) jego sporządzania oraz naruszenie właściwości organów uczestniczących w procesie jego sporządzania. Tryb sporządzania planu odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na uchwaleniu planu. Zaniechanie którejs z czynności może stanowić istotne naruszenie trybu, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub części. Natomiast pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część testowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. W odniesieniu do planu miejscowego, jego zawartość (część tekstowa, graficzna, prognoza oddziaływania na środowisko) określają art. 15 ust. 1 i 17 pkt 4, art. 20 ust. 1 u.p.z.p; przedmiot - art. 15 ust. 2 i 3 tej ustawy, natomiast standardy dokumentacji określają, wydane na podstawie art. 16 ust. 2 przepisy 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; rozp. MI). Zarówno istotne naruszenie trybu sporządzania planu jak i istotne naruszenie zasad ich sporządzania, wywołują skutek nieważności uchwały w całości lub części i uznawane jest więc za istotne naruszenie prawa.

Uwzględniając powyższe i mając na uwadze zarzuty Wojewody Dolnośląskiego Sąd uznał, że są one uzasadnione gdyż przy uchwalaniu zaskarżonej uchwały doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu, co skutkować musiało stwierdzeniem nieważności uchwały w zakwestionowanej w skardze części.

Przepis art. 14 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Według art. 14 ust. 2 ww. ustawy integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający

granice obszaru objętego projektem planu. Tym samym, funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany.

W konsekwencji powyższego przyjąć należy, że ustalenia uchwalonej zmiany planu miejscowego nie mogą wykraczać poza wyznaczony obszar objęty opracowaniem miejscowego planu, a zakreślony w uchwale o przystąpieniu do zmiany tego planu, co wynika z samej istoty tego aktu jako prawa miejscowego. Określenie granic obszaru objętego zmianą planu wiąże radę gminy (tu Radę Miejską w Jaworze), co do terytorialnego zakresu ustaleń podjętych w uchwalonej zmianie planu. Rada gminy, uchwalając zmianę planu miejscowego, nie ma kompetencji do ustalania przeznaczenia terenów, kształtowania zasad zabudowy czy też wskaźników zagospodarowania znajdujących się poza obszarem objętym granicami zmiany tego planu, wyznaczonym w uchwale o przystąpieniu do zmiany planu.

Z definicji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa ustalenia dla całego terenu, który jest planem objęty. W kontekście przywołanego art. 14 ust. 2 ustawy ustalenia te nie mogą wykraczać poza granice obszaru opracowania wyznaczone w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu. Jeżeli zamiarem organu gminy jest objęcie ustaleniami planu miejscowego terenów położonych poza granicą opracowania planu ustaloną zgodnie z art. 14 ust. 2 powołanej ustawy, to zgodnym z prawem działaniem jest skorygowanie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu poprzez powiększenie obszaru sporządzenia planu i przeprowadzenie w stosunku do powiększonego obszaru procedury określonej w art. 17 tej ustawy.

W realiach rozpatrywanej sprawy stwierdzić należy, że zmiany dokonane kwestionowaną uchwałą w planie miejscowym przyjętym uchwałą nr LXIV/327/06 z dnia 27 marca 2006 r. na mocy § 3 pkt 6 oraz w części graficznej na załączniku nr 1c stanowią przekroczenie zakresu objętego zmianą planu, uprzednio określonego w załączniku graficznym do uchwały nr XLVII/310/2018 Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 21 marca 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Jawora w obrębie ulic: Rynek-Stare Miasto, Plac Wolności, Park Pokoju do ulicy Narutowicza, bowiem Rada Miejska w Jaworze nie tylko dokonała zmiany w części terenu U6 poprzez wydzielenie z niej nowego terenu o oznaczeniu U/MW, ale jednocześnie z uwagi na zmianę brzemienia całego § 3 ust. 106 uchwały zmienianej, de facto przekroczone ustalony zakres przystąpienia do zmiany planu i wyeliminowano z uregulowań planu miejscowego pozostałą część terenu U6. W rezultacie po dokonanej zmianie w planie miejscowych uchwalonym uchwałą nr LXIV/327/06 z dnia 27 marca 2006 r. w części terenu U6, który nie stanowi obecnie terenu U/MW, nie obowiązują jakiegokolwiek uregulowania planistyczne.

W konsekwencji należy zgodzić się ze skarżącym, że w niniejszej sprawie w sposób istotny naruszone zostały zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczące problematyki merytorycznej związanej ze stanowieniem tego aktu, tj. dotyczące uchwalania planu w granicach odmiennych od tych, które były określone w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu i nieprzewidzianych w niej, a co oznacza, że skarga w tym zakresie zasługiwała na uwzględnienie.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny działając zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 u.p.z.p orzekł jak w pkt I sentencji wyroku.

Orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnione jest treścią art. 200 p.p.s.a., zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Za tak określone koszty Sąd uznał koszty związane z udziałem w sprawie pełnomocnika skarżącego organu nadzoru.