



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 lutego 2023 r.

Poz. 1475

WYROK NR II SA/WR 131/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 31 maja 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (spr.)

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

po rozpoznaniu w dniu 31 maja 2022 r. w Wydziale II
na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Góry
z dnia 29 października 2021 r. nr XXXVI/366/21
w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy
Góra, obręb Borszyn Mały

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie wyznaczonych w liniach rozgraniczających terenów o symbolach RM11, R13 i R14;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru wniósł skargę na uchwałę nr XXXVI/366/21 Rady Miejskiej Góry z dnia 29 października 2021 r., w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Borszyn Mały. Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 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.), wniósł o 1. stwierdzenie nieważności załącznika nr 1 do uchwały nr XXXVI/366/21 Rady Miejskiej Góry z dnia 29 października 2021 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Borszyn Mały, zwanej dalej „uchwałą”, w zakresie wyznaczonych w liniach rozgraniczających terenów o symbolach RM 11, R13 i R14; oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zaskarżonej uchwale zarzucono podjęcie załącznika nr 1 do uchwały nr XXXVI/366/21 Rady Miejskiej Góry z dnia 29 października 2021 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Borszyn Mały, w zakresie wyznaczonych w liniach rozgraniczających terenów o symbolach RM 11, R13 i R14 z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 usta-wy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.), zwanej dalej „ustawą” 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), zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak ujęcia w ustaleniach zawartych w treści uchwały terenów przedstawionych na załączniku graficznym do uchwały, oznaczonych symbolem RM 11, R13 i R14.

Na uzasadnienie strona skarżąca wskazała, że Rada Miejska Góry na sesji w dniu 29 października 2021 r., w związku z uchwałą nr XLIX/413/18 z dnia 18 maja 2018 r. w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Góra, obręb Borszyn Mały, po stwierdzeniu, że ustalenia planu nie naruszają ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Góra, podjęła uchwałę nr XXXVI/366/21 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Borszyn Mały. Uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 listopada 2021 r. Ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym Wojewoda Dolnośląski wnosi skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie. Na wstępie strona skarżąca podkreśla, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, 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. Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska Góry, uchwalając przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu. Zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową, zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu, rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404). Organ nadzoru zwraca jednak uwagę, że w analizowanym przypadku zastosowanie znajdzie poprzednio obowiązujące rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587). Zgodnie bowiem z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętej przed dniem 24 grudnia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe.

Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta przez Radę Miejską Góry w dniu 18 maja 2018 r. Jak wynika z załącznika nr 1 do uchwały, stanowiącego rysunek planu, w granicach obszaru objętego planem znajdują się, wyznaczone w liniach rozgraniczających tereny oznaczone symbolami RM 11, R13 i R14. Jednocześnie w treści uchwały brak jest jakichkolwiek ustaleń dotyczących tych terenów. Uchwała w § 17 zawiera ustalenia dla terenów RM - zabudowy zagrodowej, niemniej jednak ustalenia te dotyczą terenów od RM 1 do RM 10. Nie można zatem domniemywać, że ustalenia te mają również zastosowanie do terenu o symbolu RM 11. Analogicznie, w zakresie terenów R - tereny rolnicze, plan miejscowy zawiera ustalenia, jednak odnoszą się one wprost do terenów oznaczonych symbolami od R1 do R12 (§ 19 uchwały). Zgodnie z art. 20 ust.1 ustawy 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. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy 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. Z kolei zgodnie z § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia 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. Mając na uwadze powyższe regulacje należy stwierdzić, że 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 wyrysowanych na załączniku graficznym do uchwały terenów oznaczonych symbolami RM 11, R13 i R14 nie odnosi się część tekstowa planu miejscowego, to 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. Jak wynika z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miejskiej Góry z dnia 15 grudnia 2021 r. podczas prac planistycznych nad projektem uchwały na kolejnych etapach ilość jednostek planistycznych (obszarów o takim samym przeznaczeniu) ulegała zmianie zarówno dla obszarów o symbolu „RM” jak i „R”. Zmiany zostały w pierwszej kolejności wnoszone na załącznik mapowy a następnie uwzględnione w treści projektu uchwały. Powstało w ten sposób kilka kolejnych wersji projektu. Po przeprowadzeniu analizy postępu prac należy stwierdzić, że końcowy etap przez pomyłkę nie został naniesiony w części tekstowej. Dowód: kopia pisma Przewodniczącego Rady Miejskiej Góry z dnia 15.12.2021 r. (znak: B0.0007.1.11.2021). W związku z przedmiotowymi wyjaśnieniami organ nadzoru zwraca uwagę, że po-mimo oznaczenia wskazanych terenów na załączniku graficznym określonym symbolem nie jest możliwe zastosowanie do nich ustaleń przyjętych dla terenów zabudowy zagrodowej i terenów rolniczych w części tekstowej. Treść planu miejscowego w wyraźny sposób wskazuje, dla jakich konkretnych terenów (od RM 1 do RM 10 - § 17 uchwały; od R1 do R12 - § 19 uchwały) ustala się ww. przeznaczenia. Jak wynika

z dotychczasowego orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (wyrok z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 688/12): „w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. określono szczegółowe wymagania dotyczące projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który składa się z części tekstowej i graficznej. Tekst planu stanowi treść uchwały rady gminy a jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń wyrażonych graficznie na rysunku. Rysunek planu musi być więc uwzględniony w takim zakresie w jakim jest "opisany". W pewnym uproszczeniu rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu planu (...) Wobec oczywistej sprzeczności między rysunkiem planu a jego tekstem - niezależnie od tego, czy nastąpiła ona na skutek omyłki czy też świadomego zabiegu, nie-dopuszczalne było pozostawienie w obrocie prawnym zapisu tekstu planu, który nie znajduje potwierdzenia na jego rysunku oraz fragmentu rysunku planu, dla którego nie ma ustaleń w tekście.”. Z kolei w wyroku z dnia 31 lipca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 328/12, Sąd ten wskazał, że: „Tekst planu i rysunek planu stanowią jedną całość, część tekstowa stanowi jego treść, natomiast część graficzna wskazuje za pomocą przyjętych symboli i nazewnictwa powiązanie z częścią tekstową planu (art. 20 ust. 1 zd. 2 u.p.z.p. i § 8 ust. 2 rozp. Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.). Jeżeli zatem istnieje niespójność pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu to oznacza, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 zd. 2 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.”. W wyroku z dnia 6 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wr 28/21, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu podtrzymał dotychczasowe stanowisko wskazując, że: „Skoro uchwała nie przewiduje żadnych ustaleń dla terenów RO i IKDZ, to tym samym Rada objęła wskazane tereny planem miejscowym bez ustalenia dla nich przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania. Zgodzić się należy z organem nadzoru, że taki sposób regulacji stanowi istotne naruszenie prawa, które prowadzić musi do eliminacji z części graficznej uchwały terenów RO i IKDZ. Powoduje bowiem jedynie pozorne objęcie określonego terenu planem miejscowym przy braku rzeczywistego ukształtowania ładu przestrzennego”.

Mając na uwadze powyższe wnoszę jak na wstępie.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę strona przeciwna, na podstawie art. 54 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329) uznała ją za zasadną i w związku z powyższym wniosła o uchylenie jedynie wybranego fragmentu uchwały zgodnie ze wskazaniem w skardze.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Stosownie do treści przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują kontrolę pod względem zgodności z prawem działalności administracji publicznej. Zakres tej kontroli obejmuje również orzekanie, po myśli art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.), zwanej dalej "u.p.p.s.a.", w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz akty organów jednostek samo-rządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. W rozpoznawanej sprawie przedmiotem skargi jest uchwała Rady Miejskiej Góry w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Borszyn Mały, nr XXXVI/366/21. Przy czym, po analizie aktu, Wojewoda Dolnośląski zdecydował o zaskarżeniu do sądu załącznika nr 1 do tej uchwały (w zakresie wyznaczonych w liniach rozgraniczających terenów o symbolach RM 11, R 13 i R 14. Ocena legalności uchwały jest dokonywana w świetle regulacji art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym (Dz. U z 2017 r. poz. 1073), który stanowi przepis szczególny w stosunku do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym. W świetle art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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 części. Rozwijając przytoczone unormowanie trzeba dodać, że tryb sporządzania odnosi się do sekwencji czynności podejmowanych przez organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, zaś zasady dotyczą zawartości merytorycznej uchwały, części tekstowej i graficznej, a także standardów dokumentacji planistycznej. Przy czym ustawodawca zwraca uwagę na istotność naruszenia tak co do zasad, jak i trybu sporządzania planu miejscowego. Zatem, nie każde naruszenie prawa będzie skutkowało nieważnością planu, ale takie, któremu można przypisać charakter istotności. W warunkach tej sprawy należy dodać, że zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego następuje w takim trybie w jakim jest on uchwalany (art. 27 u.p.z.p.). Dokonując oceny skarżonej uchwały na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p., sąd stwierdził, że podejmując zaskarżoną uchwałę w sposób istotny naruszono zasady sporządzania planu miejscowego. Sąd podziela stanowisko wojewody, podzielone w odpowiedzi na skargę przez stronę przeciwną, że naruszeniem zasad uchwalania planu miejscowego/czy jego zmiany jest (między innymi) niezgodność części tekstowej uchwały z załącznikiem graficznym (rysunkiem planu). Nie budzi także wątpliwości sądu twierdzenie, że tekst planu i rysunek planu stanowią jedną całość, część tekstowa stanowi jego treść, natomiast część graficzna wskazuje za pomocą przyjętych symboli i nazewnictwa powiązanie z częścią tekstową planu (art. 20 ust. 1 zd.2 u.p.z.p. i § 8 ust. 2 rozp. Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.). Jeżeli zatem istnieje niespójność pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu to oznacza, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 zd. 2 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Przedmiotem skargi w niniejszym postępowaniu jest uchwała nr XXXVI/366/21 Rady Miejskiej Góry z dnia 29 października 2021 r., w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Borszyn Mały. Przypomnieć należy, że zaskarżona została część uchwały w zakresie terenów określonych jako RM 11, R13 i R14. Trzeba także powiedzieć, że kwestionowana uchwała w § 17 ust. 1 stanowi, że dla terenów oznaczonych symbolami od RM 1 do RM10 ustala przeznaczenie podstawowe na tereny zabudowy zagrodowej; dalsze ustępy tego paragrafu doprecyzują zasady wy-korzystania tych terenów. Z rysunku planu (zał. nr 1) wynika, że uchwała przewiduje przeznaczenie szeregu terenów (między innymi) na cele zabudowy zagrodowej. Zgodnie z legendą rysunku tereny te oznaczono symbolem RM i kolorem żółtym w poprzeczne paski. Przy czym analiza tekstu planu wskazuje, że obszary planu obejmujące tereny oznaczone jako RM odnoszą się do jednostek RM od 1 do 10. Natomiast tekst uchwały nie obejmuje jednostki, oznaczonej na rysunku planu RM 11 (teren „w rogu” rysunku planu, przy drodze KDD 2; KDD 3). Nadto obszary oznakowane na rysunku planu jako R13 i R 14 (umiejscowione na rysunku w południowozachodniej części obszaru objętego rysunkiem uchwały) nie zostały ujęte w tekście planu.

Inaczej mówiąc analiza rozdziału 3 planu, określającego szczegółowe ustalenia dla poszczególnych terenów, objętych uchwałą (§ 15 – 26), a w szczególności § 17 i 19 zawierają ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami odpowiednio RM od 1 do RM 10 i od R1 do R12 (inaczej mówiąc treść planu nie określa zasad korzystania z terenów RM 11 i R 13 i 14). Stwarza to konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zakwestionowanej części uchwały (załącznika graficznego) odnośnie do terenów RM 11, R 13 i R 14.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny, na podstawie art.147 § 1 p.p.s.a. orzekł, jak w sentencji. O kosztach postępowania (pkt V wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a. oraz § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

Na podstawie art. 119 pkt 2 Sąd rozpoznał sprawę w trybie uproszczonym;