



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 lutego 2023 r.

Poz. 1481

WYROK NR II SA/WR 79/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 3 listopada 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Adam Habuda (spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 3 listopada 2022 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Góry
z dnia 29 października 2021 r. nr XXXVI/367/21
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy
Góra, obręb Wierzowice Małe

I. stwierdza nieważność załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały w zakresie nieoznaczonego, wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu w sąsiedztwie terenów WS16, WS10, R3, R8 i MNU9;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski (dalej Wojewoda, skarżący, organ nadzoru) skargą z dnia 31 grudnia 2021 r. zakwestionował uchwałę nr XXXVI/367/21 Rady Miejskiej Góry (dalej także jako Rada) z dnia 29 października 2021 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Wierzowice Małe (dalej plan miejscowy, uchwała planistyczna).

Skarga jest rezultatem następująco ukształtowanego postępowania.

Dnia 8 listopada 2021 r. do organu nadzoru wpłynęła dokumentacja planistyczna związana ze wskazaną uchwałą Rady Miejskiej Góry.

Pismem z dnia 14 grudnia 2021 r. Wojewoda zwrócił się do Rady Miejskiej Góry o wyjaśnienie kwestii związanych z tą uchwałą.

Odpowiedź nadeszła do organu nadzoru w piśmie z dnia 21 grudnia 2021 r.

W konsekwencji Wojewoda złożył skargę sądową, w której wniósł o stwierdzenie nieważności załącznika nr 1 do uchwały planistycznej w zakresie nieoznaczonego, wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu w sąsiedztwie terenów WS16, WS10, R3, R8 i MNU9. Ponadto Wojewoda zwrócił się o zasądzenie kosztów postępowania.

W ocenie organu nadzoru załącznik, w zakresie wskazanym wyżej, istotnie narusza zasady sporządzania planu miejscowego, a to 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 (t. jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm., dalej upzp) oraz § 4 pkt 1 i § 8 pkt 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, dalej rozporządzenie), poprzez brak ujęcia w ustaleniach zawartych w treści uchwały terenu przedstawionego na załączniku graficznym.

Wojewoda ustalił, że na rysunku planu znajduje się obszar nieoznaczony żadnym symbolem, według wyjaśnień Rady będący terenem lasu. W treści uchwały planistycznej brak jakichkolwiek ustaleń dotyczących tego terenu.

W odpowiedzi na skargę z dnia 2 lutego 2022 r. Rada Miejska Góry uznała ją za zasadną i wniosła o uchylenie wskazanego przez Wojewodę fragmentu uchwały planistycznej.

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.

Według przepisu art. 3 § 2 pkt 5 ustawy p. p. s. a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

W niniejszym postępowaniu kontrola sądowa ogniskuje się na będącym, w myśl art. 14 ust. 8 upzp, aktem prawa miejscowego, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Wierzowice Małe. Przedmiotem kontroli jest uchwała nowelizująca wskazany wyżej plan miejscowy, podważona skargą Wojewody.

Oceniając chronologię sprawy należy podkreślić, że po upływie 30 dni od daty doręczenia uchwały organowi nadzoru aktu, organ ten nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały, i pozostaje mu zaskarżenie uchwały do sądu administracyjnego (art. 91 ust. 1 w związku z art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t. jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.).

Kryterium badania przedmiotowej uchwały stanowi, zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 Prawo o ustroju sądów administracyjnych, zgodność z prawem.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 upzp 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.

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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 października 2011 r., II OSK 1593/11, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach, 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.

Z akt sprawy wynika, że na rysunku planu (załącznik nr 1 do uchwały planistycznej) w granicach obszaru nim objętego, znajduje się, wyznaczony w liniach rozgraniczających (w sąsiedztwie terenów WS 16, WS 10, R3 i MNU9) teren nieoznaczony żadnym symbolem. Przewodniczący Rady Miejskiej Góry w piśmie do Wojewody z dnia 21 grudnia 2021r. wyjaśnia, że nieoznaczony obszar stanowi teren lasu, co spowodowane jest tym że podczas nałożenia warstw planu symbol znalazł się pod warstwą oznaczającą las, a tym samym stał się niewidoczny i nie został uwzględniony w części tekstowej.

Artykuł 15 ust. 2 upzp formułuje obowiązkowe elementy planu miejscowego. Do tych elementów ustawodawca zalicza m. in. określenie przeznaczenia terenów oraz określenie linii rozgraniczających (art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp) 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 (art. 15 ust. 2 pkt 6).

Z przepisu jednoznacznie wynika, że plan miejscowy musi wskazywać przeznaczenie terenu, co oznacza konieczność sprecyzowania sposobu jego przyszłego zagospodarowania i wykorzystania poprzez takie sformułowania, które jednoznacznie wskazują, jaką funkcję ma dany teren pełnić (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 kwietnia 2020 r. II OSK 2209/19, CBOIS).

Według § 4 ust. 1 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. Z kolei § 8 ust.2 rozporządzenia nakazuje na projekcie rysunku planu miejscowego stosować nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

W realiach sprawy mamy do czynienia z sytuacją, w której wskazany teren nie został opisany jakimkolwiek symbolem, ani numerem na rysunku planu (załączony do akt nośnik elektroniczny). Uniemożliwia

to zaaplikowanie do tego terenu ustaleń przyjętych dla lasów w części tekstowej. W treści planu miejscowego, poprzez § 25, ustalono dla terenów oznaczonych symbolami od ZL1 do ZL25 przeznaczenie podstawowe jako las. Na rysunku, według załączonej dokumentacji, teren ten nie posiada stosownego oznaczenia, pozwalającego jednoznacznie zidentyfikować jego przeznaczenie. Wprawdzie widniejący w części graficznej zielony kolor sugeruje, że mamy do czynienia z terenem lasu (taką samą barwą oznaczono inne tereny leśne), jednak standardy prawne związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, w tym ochrona pozycji prawnej jednostki mającej prawo do precyzyjnego zidentyfikowania przeznaczenia terenu, wymagają czytelnego i precyzyjnego oznaczenia pozwalającego ustalić, z jakim terenem mamy do czynienia. Standardy planistyczne wymagają od prawodawcy lokalnego regulacji pewnej, a nie jedynie sugerującej, i skazującej adresata planu na domysły.

Prawnym standardem planistycznym jest również zgodność pomiędzy częścią tekstową, a częścią graficzną uchwały planistycznej.

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

Z przepisu 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, CBOIS).

Logicznie podąża 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. Taki stan rzeczy, czyli niespójność pomiędzy częściami planu, ujawnił się w planie miejscowym Gminy Góra, obręb Wierzowice Małe, ponieważ nieoznaczonego na rysunku planu obszaru nie da się przyporządkować, i odczytać w świetle tekstu planu, który do tej nieoznaczonej części się nie odnosi.

W niniejszej sprawie Rada standardom planistycznym nie sprostала, co trafnie zauważył Wojewoda, i co potwierdziła Rada w odpowiedzi na skargę. Tym samym Sąd uznał zasadność wywiedzionych w skardze argumentów Wojewody, i potraktował uchybienie Rady jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Kontrolując pozostałą część planu miejscowego Sąd nie dopatrył się istotnego naruszenia ani zasad i trybu sporządzania planu, ani naruszenia właściwości organów w tym zakresie.

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.