



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 29 kwietnia 2025 r.

Poz. 2236

WYROK NR II SA/WR 237/24
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 26 września 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędziowie:

Sędzia WSA Adam Habuda

Asesor WSA Malwina Jaworska – Wołyniak
(sprawozdawca)

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 września 2024 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miasta Kamienna Góra
z dnia 29 listopada 2023 r. nr LXXVIII/497/23
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
dla obszaru w rejonie ulicy J. Korczaka (DCR, obecnie DCRO) w Kamiennej Górze

I. stwierdza nieważność w § 26 ust. 2 pkt 2 lit. d tiret czwarte we fragmentach: „i w odległości 19,8 m od tej zabudowy” oraz „i 10,4 m od granicy planu” zaskarżonej uchwały;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr LXXVIII/497/23 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ulicy J. Korczaka (DCR, obecnie DCRO) w Kamienniej Górze wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 26 ust. 2 pkt 2 lit. d tiret czwarte we fragmentach: „i w odległości 19,8 m od tej zabudowy” oraz „i 10,4 m od granicy planu” oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Nadto, wniósł o rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym.

Wojewoda zarzucił podjęcie § 26 ust. 2 pkt 2 lit. d tiret czwarte we fragmentach: „i w odległości 19,8 m od tej zabudowy” oraz „i 10,4 m od granicy planu” zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm., dalej u.p.z.p.) w zw. z § 4 pkt 7 lit. a i § 8 ust. 2 rozporządzenia 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, zwanego dalej rozporządzeniem), polegającym na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały w zakresie ustaleń dotyczących usytuowania nieprzekraczalnej linii zabudowy.

W uzasadnieniu Wojewoda wskazał, że zgodnie z 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 w części. Przeprowadzona zaś ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, pozwala stwierdzić, że Rada Miasta Kamienna Góra, uchwalając przedmiotowy plan, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu, które dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową, zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

W kontekście powyższego Wojewoda wskazał, że w § 26 ust. 2 pkt 2 lit. d uchwały Rada Miasta ustaliła przebieg linii zabudowy dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej - oznaczonej symbolem MW. Przepisem § 26 ust. 2 pkt 2 lit. d tiret czwarte uchwały ustalono nieprzekraczalne linie zabudowy dla terenu MW-3, w obrysie zabudowy istniejącej wskazanej do zachowania i w odległości 19,8 m od tej zabudowy oraz w odległości 6,5 m od linii rozgraniczającej teren UZ-3 i 10,4 m od granicy planu.

Z kolei analiza załącznika graficznego do uchwały prowadzi do wniosku, że część tekstowa planu w zakresie, w jakim wyznacza dla terenu MW-3 nieprzekraczalną linię zabudowy od istniejącej zabudowy wskazanej do zachowania w odległości 19,8 m oraz od granicy planu w odległości 10,4 m - jest niezgodna z częścią graficzną planu miejscowego. Na załączniku graficznym do uchwały nieprzekraczalną linię zabudowy dla terenu MW-3 od istniejącej zabudowy wskazanej do zachowania ustalono bowiem na 18,8 m, a od granicy planu na 12 m.

W toku postępowania nadzorczego Przewodniczący Rady Miasta Kamienna Góra, pismem z dnia 5 lutego 2024 r., wyjaśnił, że „Opisane wartości istotnie różnią się w tekście planu i jego załączniku graficznym. Jednak jak się wydaje, nie budzi wątpliwości odczytanie ich przebiegu tylko z załącznika graficznego (wartości 19,8 i 10,4 - nie będą miały zastosowania)”.

Zdaniem Wojewody z przywołanych wyjaśnień wynika, że intencją lokalnego prawodawcy było to, aby na terenie MW-3 odległość nieprzekraczalnej linii zabudowy była określona w odległościach oznaczonych na załączniku graficznym. Niemniej, niespójność w tym zakresie między częścią tekstową, a częścią graficzną planu, w ocenie organu nadzoru, może powodować dezinformację u adresatów planu w zakresie przebiegu nieprzekraczalnej linii zabudowy na terenie MW-3. Wskazana zaś rozbieżność – w ocenie organu nadzoru - stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadnia stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie wskazanym w petitum skargi.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Kamienna Góra wniosła o jej uwzględnienie, dzieląc zarzuty Wojewody.

W piśmie procesowym z dnia 26 czerwca 2024 r. pełnomocnik Wojewody podtrzymał wnioski i zarzuty zawarte w skardze.

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 2022 r., poz. 2492) 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 2024 r., poz. 935, zw. 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 także 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 wykroczyć poza jakiekolwiek 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 29 listopada 2023 r., nr LXXVIII/497/23 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ulicy J. Korczaka (DCR, obecnie DCRO) w Kamiennej Górze.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że zakwestionowany przez Wojewodę Dolnośląskiego jej § 26 ust. 2 pkt 2 lit. d tiret czwarte we fragmentach: „i w odległości 19,8 m od tej zabudowy” oraz „i 10,4 m od granicy planu” jest wadliwy, gdyż 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.

Sąd podzielił zarzut względem niezgodności pomiędzy częścią tekstową a graficzną planu. W tym kontekście przywołać oczywiście trzeba, że plan miejscowy zawiera część tekstową i graficzną (art. 15 ust. 1 u.p.z.p.), przy czym część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie planu miejscowego, zaś część graficzna stanowi załącznik do uchwały (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Istnieje ścisłe powiązanie pomiędzy obiema częściami planu miejscowego, ponieważ rysunek planu powinien odzwierciedlać w formie graficznej ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów, a przy tym w sposób umożliwiający jednoznaczne powiązanie rysunku z częścią tekstową (§ 8 ust. 2 rozporządzenia).

Ponadto, jak wiadomo, plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.) i jako podstawowy akt normatywny spełniać powinien rozmaite kryteria poprawności i legalności. Z ugruntowanego orzecznictwa tut. Sądu (wyroki z: 24 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Wr 18/20, 20 listopada 2012 r., sygn. akt

II SA/Wr 688/12, 31 lipca 2012 r., sygn. akt 328/12, 6 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wr 28/21), jednoznacznie wynika, że część graficzna planu stanowi uszczegółowienie, uzupełnienie i wyjaśnienie części tekstowej oraz ma moc wiążącą, tym samym postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną. Wobec tego nie może być niezgodności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem.

W realiach badanej sprawy słusznie Wojewoda zauważył rozbieżności między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym, które polega na tym, że w § 26 ust. 2 pkt 2 lit. d tiret czwarte lokalny prawodawca dokonując szczegółowych ustaleń dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem MW-3 wprowadził ustalenia dotyczące nieprzekraczalnych linii zabudowy, ustalając je w obrysie zabudowy istniejącej wskazanej do zachowania i w odległości 19,8 m od tej zabudowy oraz w odległości 6,5 m od linii rozgraniczającej teren UZ-3 i 10,4 m od granicy planu. Analiza zaś załącznika graficznego do zaskarżonej uchwały prowadzi do wniosku, że część tekstowa planu w zakresie, w jakim wyznacza dla terenu MW-3 nieprzekraczalną linię zabudowy od istniejącej zabudowy wskazanej do zachowania w odległości 19,8 m oraz od granicy planu w odległości 10,4 m - jest niezgodna z częścią graficzną. Na załączniku graficznym do uchwały nieprzekraczalną linię zabudowy dla terenu MW-3 od istniejącej zabudowy wskazanej do zachowania ustalono bowiem na 18,8 m, a od granicy planu na 12 m.

Stwierdzona przez Wojewodę rozbieżność, a tym samym wadliwość została uznana przez Radę Miasta Kamienna Góra, zarówno w toku postępowania nadzorczego jak również przed tut. Sądem. W tym zakresie organ wskazał, że istotnie, przywołane wartości różnią się w tekście planu i jego załączniku graficznym, jednakże nie budzi wątpliwości odczytanie ich przebiegu tylko z załącznika graficznego.

Uwzględniając treść wprowadzenia do § 26 ust. 2 pkt 2 lit. d uchwały, w którym przyjęto, że „linie zabudowy, tj. linie zabudowy nieprzekraczalne i linie zabudowy kierunkowe, ustala się - zgodnie z rysunkiem planu, tj: (..)”, jak również biorąc pod uwagę stanowisko organu o prawidłowości ustaleń w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy dla terenu MW-3 przyjętych na rysunku planu, należy podzielić stanowisko Wojewody co do stwierdzenia nieważności § 26 ust. 2 pkt 2 lit. d tiret czwarte we fragmentach: „i w odległości 19,8 m od tej zabudowy” oraz „i 10,4 m od granicy planu”.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając stwierdzone przez Wojewodę naruszenia prawa za istotne – stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Rozstrzygnięcie zawarte w pkt II znajduje natomiast swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 200 p.p.s.a.