



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 maja 2025 r.

Poz. 2669

WYROK NR II SA/WR 589/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 11 lutego 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Sędzia WSA Adam Habuda

Asesor WSA Marta Pawłowska (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym

na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 lutego 2025 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich

z dnia 29 lutego 2024 r., nr LXXVII/955/

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Smolec, w rejonie ulic Starowiejskiej, Dębowej, Słonecznej, Głównej, Chłopskiej i Wrocławskiej

I. stwierdza nieważność załącznika nr 1 do uchwały nr LXXVII/955/24 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Smolec, w rejonie ulic Starowiejskiej, Dębowej, Słonecznej, Głównej, Chłopskiej i Wrocławskiej, w zakresie fragmentu terenu oznaczonego symbolem 1KDD o długości 75 m licząc od styku z zewnętrzną linią rozgraniczającą terenu oznaczonego symbolem 2KDD do zewnętrznej granicy terenu oznaczonego symbolem 1RM (dz. nr 75/2);

II. zasądza od Gminy Miejskiej Kąty Wrocławskie 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, żądając stwierdzenia nieważności załącznika nr 1 do uchwały nr LXXVII/955/24 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Smolec, w rejonie ulic Starowiejskiej, Dębowej, Słonecznej, Głównej, Chłopskiej i Wrocławskiej w zakresie fragmentu terenu oznaczonego symbolem 1KDD o długości 75 m licząc od styku z zewnętrzną linią rozgraniczającą terenu oznaczonego symbolem 2KDD do zewnętrznej granicy terenu oznaczonego symbolem 1RM (dz. nr 75/2) oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wyjaśnił, że w toku badania legalności uchwały, stwierdził podjęcie zaskarżonego fragmentu z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 w zw. 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 2023 r. poz. 977 ze zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.”, polegającym na wprowadzeniu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustaleń przekraczających obszar objęty planem, uprzednio określony w załączniku graficznym do uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego planu miejscowego.

Jak dalej wyjaśniał organ nadzoru, na załączniku nr 1 do uchwały, poza granicą terenu objętego planem miejscowym, wprowadzono fragment terenu oznaczonego symbolem 1KDD (o długości 75 m licząc od styku z zewnętrzną linią rozgraniczającą terenu oznaczonego symbolem 2KDD do zewnętrznej granicy terenu oznaczonego symbolem 1RM - dz. nr 75/2). W toku postępowania nadzorczego Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że wskazany fragment terenu oznaczonego na załączniku nr 1 do uchwały symbolem 1K.DD nie został objęty zakresem uchwały intencyjnej, tj. nie obejmuje go załącznik graficzny do uchwały nr XXXII/431/17 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Smolec, w rejonie ulic Starowiejskiej, Dębowej, Słonecznej, Głównej, Chłopskiej i Wrocławskiej. Jak podniesiono w skardze, stan ten potwierdzony został również przez Gminę Kąty Wrocławskie. Jak wynika bowiem z wyjaśnień Gminy, przesłanych w toku postępowania nadzorczego: „przebieg granicy planu w rejonie zachodniego fragmentu drogi 1KDD nie powinien obejmować części terenu 1KDD na odcinku ok. 75 m licząc od styku z zewnętrzną linią rozgraniczającą terenu 2KDD do zewnętrznej granicy terenu 1RM (dz. 75/2). Rozbieżność ta powstała w niezamierzony sposób po zmianie podkładu geodezyjnego na aktualniejszy na etapie sporządzania wniosku rolnego”.

Jak podniósł skarżący, uzasadnia to wniesienia skargi do sądu administracyjnego z żądaniem stwierdzenia przez sąd nieważności opisaney części załącznika do uchwały, albowiem z uwagi na upływ terminu z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru nie mógł dokonać tego w ramach przysługujących mu kompetencji.

W odpowiedzi na skargę organ planistyczny wniósł o jej uwzględnienie w całości.

W piśmie procesowym z dnia 20 sierpnia 2024 r. Wojewoda Dolnośląski podtrzymał wnioski i zarzuty zawarte w skardze i wniósł o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym. Organ, po zapoznaniu się z pismem skarżącego, nie zażądał przeprowadzenia rozprawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Sprawa została rozpoznana przez Sąd w trybie uproszczonym, na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów (art. 119 pkt 2 i art. 120 p.p.s.a.).

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 podustawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Kontroli Sądu w niniejszej sprawie podlegała uchwała nr LXXVII/955/24 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Smolec, w rejonie ulic Starowiejskiej, Dębowej, Słonecznej, Głównej, Chłopskiej i Wrocławskiej. Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że zakwestionowany przez Wojewodę Dolnośląskiego fragment Załącznika graficznego do uchwały dotknięty jest wadą powodującą nieważność opisaną w skardze części, albowiem przekracza obszar objęty planem, uprzednio określony w załączniku graficznym do uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego planu miejscowego (uchwały intencyjnej). Okoliczność ta jest przyznana przez strony postępowania, nadto w sposób bezsporny wynika z porównania treści uchwały intencyjnej z uchwalonym planem miejscowym. Oznacza to, że 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. Zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, 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). Przy czym, odnosząc to stwierdzenie to rozpoznawanej sprawy, Sąd stwierdza, że prawidłowe jest stanowisko organu nadzoru, iż analizowanym przypadkiem 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. Jak wynika z akt sprawy, uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta przez Radę Miejską w Kątach Wrocławskich w dniu 29 czerwca 2017 r.

Zgodnie z treścią art. 14 ust. 2 u.p.z.p., integralną częścią uchwały intencyjnej, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. 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. Ustalenia planu miejscowego nie mogą wykraczać poza wyznaczony obszar objęty opracowaniem miejscowego planu, co wynika z samej istoty tego aktu jako prawa miejscowego. Określenie granic obszaru objętego planem wiąże radę gminy odnośnie terytorialnego zakresu ustaleń podjętych w planie. Rada gminy, uchwalając plan miejscowy, nie ma kompetencji do ustalania przeznaczenia terenów znajdujących się poza obszarem objętym granicami tego planu; tym samym nie jest dopuszczalne rozstrzyganie w planie miejscowym o przeznaczeniu gruntów, które nie znajdują się w granicach obszaru objętego ustaleniami tego planu.

W niniejszej sprawie nie jest sporne, na załączniku nr 1 do uchwały, poza granicą terenu objętego planem miejscowym, wprowadzono fragment terenu oznaczonego symbolem 1KDD (o długości 75 m licząc od styku z zewnętrzną linią rozgraniczającą terenu oznaczonego symbolem 2KDD do zewnętrznej granicy terenu oznaczonego symbolem 1RM - dz. nr 75/2). Wskazany fragment terenu oznaczonego na załączniku nr 1 do uchwały symbolem 1K.DD nie został objęty zakresem uchwały intencyjnej, tj. nie obejmuje go załącznik graficzny do uchwały nr XXXII/431/17 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Smolec, w rejonie ulic Starowiejskiej, Dębowej, Słonecznej, Głównej, Chłopskiej i Wrocławskiej. Takie rozwiązanie, w świetle przytoczonych przepisów ustawy, nie jest dopuszczalne. Wyeliminowanie zaskarżonego fragmentu załącznika do uchwały pozwoli doprowadzić do stanu zgodnego z prawem i intencją lokalnego prawodawcy.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny działając zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach zawarte w punkcie 2 wyroku wydane zostało na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a.