



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 października 2020 r.

Poz. 5779

WYROK NR II SA/WR 741/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 6 lutego 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn
Sędzia WSA Olga Białek
Sędzia WSA Alicja Palus
(sprawozdawca)

Protokolant:

specjalista Małgorzata Boaro

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 6 lutego 2020 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich

z dnia 25 kwietnia 2019 r. nr VII/119/19

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części wsi Nowa wieś Kącka - część A

stwierdza nieważność § 17 ust. 3 pkt 8 lit. a, § 20 w zakresie odnoszącym się do terenu 1KDD i § 21 w zakresie odnoszącym się do terenu 2KDW zaskarżonej uchwały oraz załącznika nr 1 do tej uchwały w zakresie w jakim dotyczy terenu 1KDD, terenu 2 KDW i terenu 3 KDW w części w jakiej szerokość tego terenu w liniach rozgraniczających przekracza 10 m.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 25 kwietnia 2019 r., nr VII/119/19 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części wsi Nowa Wieś Kącka – część A.

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności:

- § 17 ust. 3 pkt 8 lit. a zaskarżonej uchwały,
- § 20 w zakresie odnoszącym się do terenu 1KDD zaskarżonej uchwały,
- § 21 w zakresie odnoszącym się do terenu 2KDW zaskarżonej uchwały,
- załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały w zakresie, w jakim dotyczy terenu 1KDD, terenu 2KDW i terenu 3KDW w części, w jakiej szerokość tego terenu w liniach rozgraniczających przekracza 10 m.

Skarżący zarzucił Radzie Miejskiej w Kątach Wrocławskich uchwalenie powyższych regulacji i załącznika graficznego nr 1 do uchwały, z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945), dalej u.p.z.p., w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) polegającym na:

a) braku odzwierciedlenia na załączniku graficznym do uchwały ustaleń jej tekstu w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy dla terenu 1MN/U w wymiarze 8 m od linii rozgraniczającej ten teren z drogami publicznymi klasy lokalnej KDL;

b) różnicy między tekstem uchwały a jej załącznikiem graficznym w zakresie:

- parametru drogi publicznej klasy dojazdowej 1KDD, w postaci jej szerokości w liniach rozgraniczających, która w § 20 ust. 4 uchwały została określona w wymiarze 10-13 m, natomiast załącznik graficzny określa ten parametr w wymiarze 1 -3 m;

- parametru drogi wewnętrznej 2KDW, w postaci jej szerokości w liniach rozgraniczających, która w § 21 ust. 3 uchwały została określona w wymiarze 8-10 m, natomiast załącznik graficzny określa ten parametr w wymiarze 7 m;

- parametru drogi wewnętrznej 3KDW, w postaci jej szerokości w liniach rozgraniczających, która w § 21 ust. 3 uchwały została określona w wymiarze 8-10 m, natomiast z załącznika graficznego do uchwały wynika, że parametr ten dla północno-zachodniej części tego terenu wynosi 12 m.

Na uzasadnienie skargi podano, że ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru utracił uprawnienie do orzeczenia we własnym zakresie o nieważności uchwały. Z kolei stwierdzenie wystąpienia przesłanki istotnego naruszenia prawa obliguje Wojewodę do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Wojewoda podał, że w kwestionowanym zapisie § 17 ust. 3 pkt 8 lit. „a” uchwały, w odniesieniu do terenu 1MN/U, postanowiono: „Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: 8) ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy w odległościach (zgodnie z oznaczeniami na rysunku planu): a) 8 m od linii rozgraniczających drogi publicznej klasy lokalnej KDL”. Analiza załącznika graficznego do uchwały, stanowiącego jej załącznik nr 1, prowadzi do stwierdzenia, że ustalenia tekstu uchwały w zakresie wymienionych linii zabudowy dla terenu 1MN/U (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej), usytuowanych 8 m od linii rozgraniczającej ten teren od terenu dróg KDL, nie zostały odzwierciedlone na załączniku graficznym do uchwały, mimo dodatkowego odesłania do części graficznej uchwały w treści przytoczonego przepisu. Rysunek planu na terenie 1MN/U wyznacza linie zabudowy wyłącznie w odległości 6 m od tej linii rozgraniczającej ten teren z terenem dróg 3KDD (teren dróg dojazdowych), co pokrywa się z niebudzącym wątpliwości § 17 ust. 3 pkt 8 lit. „b” uchwały: „6 m od linii rozgraniczającej dróg dojazdowych KDD”. Teren dróg KDL w ogóle nie został wyznaczony w przedmiotowym planie, co potwierdza, że kwestionowany fragment uchwały jest bezprzedmiotowy.

Kolejno organ nadzoru wskazał na regulację § 20 uchwały, w której określono tereny dróg dojazdowych oznaczone na rysunku planu symbolami 1KDD, 2KDD i 3KDD, w ust. 4 tego przepisu ustalono szerokość w liniach rozgraniczających dla tych dróg, w tym drogi 1KDD: „od 10 m do 13 m (zgodnie z rysunkiem planu).” Mimo odesłania do rysunku planu ustalenia w nim zawarte, w zakresie szerokości w liniach rozgraniczających drogi 1KDD, są odmienne: szerokość tego terenu w liniach rozgraniczających, przy uwzględnieniu zastosowanej do sporządzenia załącznika graficznego skali, wynosi 1 -3 m.

W dalszej części uzasadnienia Wojewoda wskazał na § 21 uchwały, który wyznacza tereny dróg wewnętrznych oznaczone na rysunku planu symbolami 1KDW, 2KDW i 3KDW, natomiast ust. 3 tego paragrafu określa szerokość w liniach rozgraniczających dla tych dróg, w tym drogi 2KDW i 3KDW: „8-10 m, zgodnie

z rysunkiem planu." Również w tym przypadku, pomimo stosownego odesłania, załącznik graficzny dla terenu 2KDW ustala odmienną od wyrażonej w tekście planu szerokość w liniach rozgraniczających: 7 m.

Dodatkowo zwrócił uwagę, że wbrew ustaleniom zawartym w powołanym wyżej § 21 ust. 3 uchwały, wynikająca z załącznika nr 1 do uchwały szerokość w liniach rozgraniczających północno-zachodniej części terenu 3KDW, przy uwzględnieniu zastosowanej do sporządzenia załącznika graficznego skali, wynosi 12 m. Wskazana szerokość tej części terenu 3KDW została również potwierdzona w piśmie Burmistrza Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie z dnia 25 lipca 2019 r. (sygn. GIGP.6721.14.2019). Organ nadzoru wyjaśnił, że ustalenia zawarte w tekście uchwały, w szczególności dotyczące wiążących zasad kształtowania zabudowy (których elementem są linie zabudowy wraz z ich parametrami), przez to wpływające na sposób kształtowania prawa własności nieruchomości, nie mogą pozostawać w sprzeczności z ustaleniami rysunku planu, stanowiącym integralną część planistycznego aktu prawnego. Ustalenia te, mocą art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., to ustalenia obligatoryjne i fundamentalne w każdym planie miejscowym, szczególnie dopuszczającym możliwość realizacji zabudowy wraz z jej obsługą komunikacyjną. Według art. 20 ust. 1 u.p.z.p., część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Ponadto, zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia, 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.

W ocenie organu nadzoru realizacja procedury planistycznej, bez uwzględnienia na rysunku planu ustaleń zawartych w tekście planu bądź bez odzwierciedlenia w tekście planu ustaleń wynikających z załącznika graficznego, narusza prawo w sposób istotny. Analiza regulacji art. 20 ust. 1 u.p.z.p. pozwala stwierdzić, że załącznik graficzny stanowi integralną część uchwały i odzwierciedla w sposób graficzny tekstowe ustalenia planu. Oznacza to, że załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż treść uchwały lub pomijać ustaleń zawartych w tekście. Skoro w tekście uchwały wyraźnie określono linie zabudowy wraz z ich odległościami od linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu, jako element zasad kształtowania zabudowy, i odesłano w zakresie ich przebiegu (de facto parametrów) również do rysunku planu, zdaniem organu nadzoru, ustalenia w tym zakresie powinny znaleźć odzwierciedlenie na rysunku. Analogicznie ustalenia rysunku planu w zakresie linii zabudowy i ich odległości od linii rozgraniczających terenów powinny być zbieżne z tożsamymi ustaleniami odnoszącymi się do tych terenów w części tekstowej planu.

Ponadto Wojewoda Dolnośląski wskazał, że dla ustalenia treści normy prawnej w zakresie obowiązującego wskaźnika zagospodarowania terenu czy parametru systemu komunikacji nie można również dokonywać wartościowania części, z których składa się uchwała planistyczna, tzn. rysunku względem tekstu planu bądź odwrotnie prezentując argument, z którego wynika, że część tekstowa ma pierwszeństwo przed częścią graficzną albo, że w razie wątpliwości między tekstem a rysunkiem planu należy stosować ustalenia zawarte na rysunku.

Sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13 i z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 116/14).

W kontekście powyższego oczywistym jest, że w niniejszej sprawie nie można powiązać ustaleń rysunku planu z jego treścią:

- tekst uchwały w zakresie linii zabudowy i ich odległości od linii rozgraniczających teren 1MN/U od drogi KDL podaje określoną wartość i odsyła do rysunku - rysunek planu dla omawianego terenu nie zawiera takiego wskaźnika;
- tekst uchwały w zakresie szerokości w liniach rozgraniczających terenów dróg 1KDD, 2KDW i północno-zachodniej części terenu 3KDW podaje inne parametry niż wynikające z załącznika graficznego dla tych terenów.

To z kolei oznacza, że w trakcie sporządzania przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego nastąpiło naruszenie zasad jego sporządzania.

Należy wskazać, że wyznaczenie linii zabudowy ma podstawowe znaczenie dla możliwości rozwoju infrastruktury technicznej na danym terenie oraz pozwala na zaprowadzenie ładu przestrzennego, porządkuje bowiem zabudowę i pozwala na czytelne wyznaczenie przestrzeni publicznej. Precyzyjna i niebudząca wątpliwości szerokość dróg publicznych jak i łączących się z nimi dróg wewnętrznych ma natomiast istotne znaczenie z punktu widzenia obsługi komunikacyjnej terenów przewidzianych pod zabudowę, dla których istnieje obowiązek zapewnienia dostępu do drogi publicznej (art. 2 pkt 12 i 14 u.p.z.p.), jak i dla precyzyjnego ustalenia linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.).

Jak już wspomniano, wyznaczenie w planie miejscowym określonego terenu w liniach rozgraniczających oraz ustalenie zasad zagospodarowania terenu to fundamentalne ustalenia planu, wpływające na kształt oraz zakres praw i obowiązków podmiotów mających tytuł prawny do tego terenu. Sprzeczność ustaleń tekstowych planu z jego załącznikiem graficznym prowadzi do sytuacji, w której zasady jego zagospodarowania, wiążące podmioty zewnętrzne wobec organów władzy publicznej, są co najmniej nieczytelne lub nie mogą być jednoznacznie ustalone. To z kolei prowadzi do sytuacji, w której właściciel nieruchomości nie jest w stanie precyzyjnie ustalić jakie przysługują mu, w związku z uchwalonym planem, prawa i obowiązki związane z zagospodarowaniem tego terenu.

W ocenie Wojewody, wykazana sprzeczność pomiędzy tekstem uchwały a jej częścią graficzną stanowi istotne naruszenie prawa, tj. naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego i uzasadnia złożoną skargę.

W odpowiedzi na skargę Gmina Kąty Wrocławskie wniosła o uznanie skargi w całości za zasadną. W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę organ podzielił argumentację zawartą w skardze.

Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekając w sprawie uwzględnił następujące okoliczności faktyczne i prawne:

Skarga jest zasadna i zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325; dalej: p.p.s.a.), sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., 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. Innymi słowy, kontrola sądownoadministracyjna zmierza do zbadania legalności zaskarżonego aktu. Przy czym kontrola sądownoadministracyjna dotycząca miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sprawowana jest na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, że 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.

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 począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na uchwaleniu planu. Zaniechanie którejś 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 tekstowa, 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 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.) dalej jako u.p.z.p.; przedmiot - art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., natomiast standardy dokumentacji określają, wydane na podstawie art. 16 ust. 2 u.p.z.p. 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; rozporządzenie wykonawcze). Zarówno istotne naruszenie trybu sporządzania planu jak i istotne naruszenie zasad ich sporządzania, wywołują skutek nieważności uchwały w całości lub części. Dalej trzeba powiedzieć, że zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. W przyznanej tym przepisem kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność gminy w zakresie władczego przeznaczania i określania warunków zagospodarowania terenów (władztwo planistyczne gminy). Nie oznacza to jednak, że gmina ma absolutną władzę w określaniu przeznaczenia terenów i ich warunków zagospodarowania. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i w związku z tym akt ten musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Granice władztwa planistycznego gminy ograniczają ustawy, w tym w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności dotyczące zasad sporządzania miejscowych

planów zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca z jednej strony przyznał gminie samodzielne uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, z drugiej zaś nałożył na nią obowiązek przestrzegania wszystkich reguł stanowienia prawa w zakresie tworzenia planów. Inaczej mówiąc, gmina ma samodzielne władztwo planistyczne, ale w ramach obowiązujących przepisów prawa. Naruszenie tych zasad prowadzi do konsekwencji określonych w art. 28 u.p.z.p. Należy przy tym pamiętać, że ustawodawca wyraźnie wskazał, że nie każde naruszenie zasad lub trybu skutkuje nieważnością aktu planistycznego, lecz tylko takie, które ma charakter istotny.

Dalej należy pamiętać, że plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego o ogromnym znaczeniu dla społeczności danej gminy. To powoduje, że obowiązkiem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, uchwalającego plan zagospodarowania przestrzennego jest takie ukształtowanie jego zawartości, aby zminimalizować z jednej strony możliwe konflikty w ramach wspólnoty mieszkańców, a z drugiej przyczynić się do jak najbardziej harmonijnego i zrównoważonego rozwoju gminy.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe rozważania i przytoczone przepisy prawne stwierdzić należy, że Rada Miejska w Kątach Wrocławskich podejmując uchwałę nr VII/119/19 z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części wsi Nowa Wieś Kącka – część A, dopuściła się istotnego naruszenia prawa w zakresie uchwalenia § 17 ust. 3 pkt 8 lit. a, § 20 w zakresie odnoszącym się do terenu 1KDD i § 21 w zakresie odnoszącym się do terenu 2KDW zaskarżonej uchwały oraz załącznika nr 1 do tej uchwały w zakresie w jakim dotyczy terenu 1KDD, terenu 2 KDW oraz terenu 3KDW w części w jakiej szerokość tego terenu w liniach rozgraniczających przekracza 10 m. Naruszenie polega na: 1) braku odzwierciedlenia na załączniku graficznym do uchwały ustaleń jej tekstu w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy dla terenu 1MN/U w wymiarze 8 m od linii rozgraniczającej ten teren z drogami publicznymi klasy lokalnej KDL; 2) różnicy między tekstem uchwały a jej załącznikiem graficznym w zakresie: parametru drogi publicznej klasy dojazdowej 1KDD, w postaci jej szerokości w liniach rozgraniczających, która w § 20 ust. 4 uchwały została określona w wymiarze 10-13 m, natomiast załącznik graficzny określa ten parametr w wymiarze 1 -3 m; parametru drogi wewnętrznej 2KDW, w postaci jej szerokości w liniach rozgraniczających, która w § 21 ust. 3 uchwały została określona w wymiarze 8-10 m, natomiast załącznik graficzny określa ten parametr w wymiarze 7 m; parametru drogi wewnętrznej 3KDW, w postaci jej szerokości w liniach rozgraniczających, która w § 21 ust. 3 uchwały została określona w wymiarze 8-10 m, natomiast z załącznika graficznego do uchwały wynika, że parametr ten dla północno-zachodniej części tego terenu wynosi 12 m.

Inaczej mówiąc, analiza części tekstowej i graficznej omawianego aktu wskazuje, że część graficzna (rysunek planu) i treść planu nie są ze sobą spójne. W części tekstowej uchwały dla drogi 1KDD ustalono nieprzekraczalne linie rozgraniczające w wymiarze 10-13 m (na rysunku 1-3m), dla drogi 2KDW ustalono linie w wymiarze 8-10 m (na rysunku 7 m), natomiast dla drogi 3KDW tekst uchwały ustala linie rozgraniczające w wymiarze 8-10 m (a rysunek 12 m). Ponadto załącznik graficzny do uchwały nie odzwierciedla ustaleń jej tekstu w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy dla terenu 1MN/U w wymiarze 8 m od linii rozgraniczającej ten teren z drogami publicznymi klasy lokalnej KD.

Należy zgodzić się w efekcie, że taka rozbieżność stanowi istotne naruszenie prawa, a to art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego, na które wskazuje w skardze organ nadzoru.

Mając na względzie wskazane kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po rozważeniu zarzutów Wojewody Dolnośląskiego doszedł do przekonania, że należy stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały w zaskarżonym zakresie. Sąd przyjął argumentację Wojewody w kwestii istotnego naruszenia w kwestionowanej uchwale zasad sporządzania planu miejscowego. Wyeliminowanie zaskarżonych unormowań i załącznika graficznego spowoduje czytelność i jednoznaczność nieprzekraczalnych linii zabudowy i wyeliminuje dostrzeżoną rozbieżność.

Na podstawie przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stosownie do przepisu art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. orzekł jak w sentencji wyroku.