



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 września 2021 r.

Poz. 4280

WYROK NR II SA/WR 602/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 29 kwietnia 2021 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 Wydziale II
na posiedzeniu niejawnym w dniu 29 kwietnia 2021 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce
z dnia 18 września 2020 r. nr XXII/433/2020
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania wsi Damianowice

I. stwierdza nieważność § 25 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały we fragmencie „10-17 m”

II. zasądza od Gminy Kobierzyce na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył do sądu administracyjnego skargę na uchwałę nr XXII/433/2020 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 18 września 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Damianowice. Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), art. 50 § 2, art. 54, art. 119 pkt 2 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 § 25 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „10-17m” opisanej uchwały; nadto wniósł o 2. skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym i 3. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Organ nadzoru zarzucił Radzie Gminy Kobierzyce podjęcie § 25 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „10-17 m” uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293), zwanej dalej „ustawą”, w związku z art. 28 ust. 1 ustawy i § 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), zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały. Na uzasadnienie wojewoda wskazał, że Rada Gminy Kobierzyce na sesji w dniu 18 września 2020 r., w związku z uchwałą nr V/79/2020 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Damianowice, po stwierdzeniu, że ustalenia planu nie naruszają ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kobierzyce, podjęła uchwałę nr XXII/433/2020 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Damianowice. uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 9 października 2020 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 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 uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwoliła stwierdzić, że Rada Gminy Kobierzyce, uchwalając ten miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu. Mocą kontrolowanej uchwały Rada Gminy Kobierzyce, w § 25 dokonała szczegółowych ustaleń dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1 KDW do 4 KDW, których przeznaczenie podstawowe to drogi wewnętrzne. W ustępie 2 ustalono szerokość w liniach rozgraniczających, zgodnie z rysunkiem planu: 1) dla drogi 1 KDW: 10-17 m; 2) dla drogi 2 KDW: 10-18 m; 3) dla drogi 3 KDD: 5 m; 4) dla drogi 4 KDD: 10-12 m. Analiza załącznika graficznego do uchwały prowadzi do wniosku, że część tekstowa planu, w zakresie w jakim wyznacza minimalną szerokość w liniach rozgraniczających dla drogi I KDW, jest niezgodna z częścią graficzną planu miejscowego. Na załączniku graficznym do uchwały minimalną szerokość w liniach rozgraniczających dla terenu I KDW ustalono na 8 m. Pismem z dnia 29 października 2020 r. organ nadzoru zwrócił się do rady gminy o wyjaśnienie wskazanych rozbieżności. W odpowiedzi dnia 5 listopada 2020 r. wyjaśniono, że parametr określony w § 25 ust. 2 pkt 1 jest błędny, na co wskazuje rysunek planu wykonany w odpowiedniej skali umożliwiającej pomiar szerokości. Jest to oczywista omyłka dotycząca szerokości drogi I KDW. Prawidłowy parametr to 8-17 m. W ocenie organu nadzoru wskazana rozbieżność między tekstem planu miejscowego, a jego załącznikiem graficznym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadnia stwierdzenie nieważności § 25 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „10-17 m” w związku z rozbieżnością ustaleń przepisu uchwały z rysunkiem planu. Z bogatego w tej materii orzecznictwa sądowoadministracyjnego wynika, że zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzeniem takiego aktu, a więc zawartości aktu

planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Niewątpliwie jednak, z uwagi na fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi, zgodnie z treścią art. 14 ust. 8 ustawy, akt powszechnie obowiązujący - akt prawa miejscowego, wskazane nieprawidłowości rozpatrywać należy w kontekście skutków, jakie akt ten może wywoływać w przyszłości. Ustalenia planu miejscowego, mimo że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu, zaś konsekwencje prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Z treści § 2 pkt 4 rozporządzenia wynika, że projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego, przez co należy rozumieć projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego; natomiast z § 8 ust. 2 rozporządzenia wynika, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Z powyższych przepisów wynika zatem jednoznacznie, że projekt planu musi zawierać część tekstową i graficzną. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Innymi słowy, rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, a zatem nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały. „Część graficzna planu jest «uszczerłowaniem» części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu” (wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09). W tej sprawie, odmienne ustalenia dotyczące parametru minimalnej szerokości w liniach rozgraniczających drogi I KDW w treści planu oraz na załączniku graficznym planu powodują po pierwsze, że uchwała narusza zasady sporządzania projektu planu określone w powołanych przepisach. Po drugie powodują, że uchwała jest nieczytelna, bowiem jej rysunek graficzny nie ma odzwierciedlenia w treści. Ustalenie różnych parametrów minimalnej szerokości drogi w liniach rozgraniczających w treści uchwały i na załączniku graficznym w praktyce dezinformuje adresatów w zakresie wskazanych ustaleń. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 24 czerwca 2020 r. (sygn. akt II SA/Wr 18/20), w stanie faktycznym dotyczącym niespójności części tekstowej z częścią graficzną planu zagospodarowania przestrzennego, orzekł: „biorąc pod uwagę normatywny charakter uchwały w sprawie planu miejscowego, wymagający redagowania jego postanowień w sposób spełniający wymagania przyzwoitej legislacji, niedopuszczalne są sytuacje formułowania w nich ustaleń niejasnych, wątpliwych, czy wzajemnie się wykluczających. Takie ustalenia powinny być zawsze objęte interwencją nadzorczą i eliminowane z systemu prawnego”. Uwzględniając treść § 25 ust. 2 uchwały, zgodnie z którym „dla terenów, o których mowa w ust. 1, ustala się szerokość w liniach rozgraniczających, zgodnie z rysunkiem planu”, jak również biorąc pod uwagę oświadczenie Gminy Kobierzyce o prawidłowości ustaleń przyjętych na rysunku planu, możliwe jest jednoznaczne ustalenie, wyłącznie w oparciu o rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskaźnika minimalnej i maksymalnej szerokości w liniach rozgraniczających dla terenu I KDW. Wobec powyższego, w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie należy uznać za uzasadniony.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę strona przeciwna przesłała uchwałę nr XXV/500/2020 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie odpowiedzi na skargę Wojewody Dolnośląskiego. W uchwale na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.) oraz w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.), Rada Gminy Kobierzyce uchwała, co następuje: § 1. Rada Gminy Kobierzyce w odpowiedzi na skargę Wojewody Dolnośląskiego z dnia

20 listopada 2020 r. na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce nr XXII/434/2020 z dnia 18 września 2020 r. wnosi o uwzględnianie skargi w całości; § 2. Odpowiedź na wyżej wymienioną skargę stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały. § 3. Wykonanie niniejszej uchwały, w tym reprezentację w postępowaniu sądowym wraz z prawem do ustanowienia pełnomocników procesowych powierza się Wójtowi Gminy Kobierzyce, który zapewni przesłanie niniejszej uchwały do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. § 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. Ponadto w odpowiedzi na skargę zawarto informację, że Wójt Gminy Kobierzyce, jako organ wykonawczy uprawniony do reprezentowania Gminy przed sądami administracyjnymi - przychyliła się do wniosku strony skarżącej o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

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 Gminy Kobierzyce nr XXII/433/2020 z dnia 18 września 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Damianowice. Na wstępie podkreślić należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie (aktem prawa miejscowego) i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Z tych względów, mimo że ustawodawca jedno-znacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Z tego zaś wynika praktyczny aspekt sądowej kontroli aktów prawa miejscowego, która w ramach oceny legalności danego aktu, w pierwszym rzędzie skupia się na zbadaniu, czy organ samorządu terytorialnego prawidłowo zrealizował przyznaną mu kompetencję prawodawczą. Odnosząc to co powiedziano do rozpoznawanej sprawy, sąd doszedł do wniosku, że organ stanowiący gminy, podejmując zakwestionowaną uchwałę w zakresie wskazanym przez organ nadzoru nie ustrzegł się istotnego błędu w zakresie reguł stanowienia prawa. Zaskarżony zapis § 25 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „10-17 m” jest efektem jak podała to rada omyłki pisarskiej. Trzeba zatem stwierdzić, że między integralnymi elementami planu (częścią tekstową i rysunkiem) istnieje ewidentna rozbieżność. Zdaniem sądu za uzasadniony należy zatem uznać zarzut wojewody odnoszący się do rozbieżności pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną planu. W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą na równi z tekstem uchwały. Część graficzna planu jest "uszczerbowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 75/18). Reasumując, skoro między oboma obligatoryjnymi elementami planu (tekstową i rysunkiem) istnieje ewidentna rozbieżność, to należy podzielić zarzut wojewody o konieczności eliminacji z obrotu prawnego stwierdzonych niezgodności, jak rażąco naruszających prawo.

Reasumując, w ocenie sądu, na zasadzie art. 147 § 1 u.p.p.s.a. w związku z art. 28 u.p.z.p. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach w znajduje uzasadnienie w art. 200 tego aktu.