



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 września 2023 r.

Poz. 5191

WYROK NR II SA/WR 768/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 kwietnia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński
(sprawozdawca)

Protokolant:

asystent sędziego Grzegorz Dubaniowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 13 kwietnia 2023 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Góry

z dnia 14 lipca 2022 r. nr XLIX/451/22

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Kruszyniec

I. stwierdza nieważność § 3 ust. 1 pkt 11 i 12 oraz § 12 ust. 4, 6 i 7 zaskarżonej uchwały;

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

Uzasadnienie

Skargą nadzorczą z 28.09.2022 r. Wojewoda Dolnośląski (dalej: wojewoda, organ nadzoru) zakwestionował uchwałę nr XLIX/451/22 Rady Miejskiej Góry z 14.07.2022 r. zmieniającą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Kruszyniec (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2022 r. poz. 3885) – dalej: mpzp. Organ nadzoru wniósł o: 1) stwierdzenie nieważności uchwały planistycznej w § 3 ust. 1 pkt 11 i pkt 12 oraz § 12 ust. 6 i ust. 7 oraz o 2) zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi wojewoda zarzucił, że podważane uregulowania zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.) – dalej: u.p.z.p. oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587) – dalej: rozporządzenie, które polegają na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały.

Organ nadzoru wskazał, że zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną jak i tekstową zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Samą zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 oraz ust. 3 u.p.z.p., natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 u.p.z.p. oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej z ust. 2, nowe rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 17.12.2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2402) – dalej: nowe rozporządzenie. W tym miejscu wojewoda zaznaczył, że w rozpoznawanej sprawie zastosowanie znajdzie jednakże jeszcze poprzednio obowiązujące rozporządzenie z 2003 r. Zgodnie bowiem z § 12 ust. 1 nowego rozporządzenia do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętej przed dniem 24.12.2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe. Natomiast uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego mpzp została podjęta przez Radę Miejską Góry dnia 08.04.2019 r.

Wojewoda wyjaśnił, że dokonując ustaleń dotyczących strefy ochronnej wokół cmentarza Rada Miejska wprowadziła dwa tego rodzaju zapisy. Jeden z nich wyznacza powyższą strefę w odległości 50 m od cmentarza, a drugi w odległości 150 m od nekropolii. Tym samym w istotny sposób dopuszczono się naruszenia zasad sporządzania planu. § 12 ust. 6 zawiera normę zgodnie z którą na rysunku planu oznaczono strefę ochronną w odległości 50 m od granic istniejącego cmentarza w obrębie której ustala się zakaz realizacji budynków mieszkalnych, zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego, zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studni, źródeł i strumieni służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych z zachowaniem przepisów odrębnych. Ust. 7 stanowi natomiast, że w strefie ochronnej 150 m od granic nekropolii ustala się obowiązek podłączenia wszystkich obiektów korzystających z wody do sieci wodociągowej z zachowaniem odrębnych przepisów.

Równocześnie, pomimo podjętych zapisów, na załączniku graficznym do uchwały nie naniesiono żadnej z ustanowionych stref ochronnych.

Celem wyjaśnienia zaistniałych rozbieżności, odpowiadając na pismo wojewody, Burmistrz Góry wskazała, że po uzgodnieniach z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków zrezygnowano z wyznaczania terenu cmentarza w Kruszyńcu wraz z okalającymi go strefami ochronnymi. W tym zakresie skorygowano rysunek planu, ale poprzez omyłkę pisarską nie wykreślono zapisów § 3 ust. 1 pkt 11 i pkt 12 oraz § 12 ust. 6 i ust. 7, które „w oczywisty sposób nie mają obecnie żadnego odniesienia i zastosowania”. Jednocześnie zamiast przeznaczenia terenu pod cmentarz postanowiono o przeznaczeniu go na teren zieleni urządzonej. Teren ten (zieleń urządzonej – uwaga Sądu) oznaczony jest na rysunku planu symbolem ZP-5 – obejmujący teren historycznego cmentarza, a szczegółowe zapisy (ustalenia) dla terenów zieleni urządzonej zawarte są w § 21 ust. 3. Ponadto wskazano, że w Kruszyńcu nie ma już czynnego cmentarza.

W ocenie organu nadzoru wskazana rozbieżność pomiędzy tekstem planu miejscowego, a jego załącznikiem graficznym stanowiła istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadniała stwierdzenie nieważności zaskarżonych przepisów uchwały w związku z rozbieżnością ustaleń przepisów uchwały z rysunkiem planu. Organ wskazał ponadto, że zorzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a tym samym zawartości aktu

planistycznego (części tekstowej i graficznej, innych załączników), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Jednocześnie biorąc pod uwagę fakt, że plan miejscowy stanowi zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. akt powszechnie obowiązujący – akt prawa miejscowego, to wskazane nieprawidłowości należy oceniać w kontekście skutków, jakie ten akt może wywoływać w przyszłości. Ustalenia planu miejscowego mimo, że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, to jednak regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na jego terenie, a wynikające stąd konsekwencje prawne są znaczące zarówno dla gminy, jak i dla właścicieli nieruchomości i potencjalnych inwestorów.

W dalszej części skargi wojewoda zaznaczył, że zgodnie z § 2 pkt 4 rozporządzenia projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu oraz projekt rysunku planu. Natomiast z § 8 ust. 2 rozporządzenia wynika, że na projekcie rysunku planu stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu z projektem tekstu. Zdaniem organu w przedmiotowej sprawie wprowadzenie uregulowań w tekście uchwały odnoszących się do stref ochronnych cmentarza – nie odzwierciedlonych na załączniku graficznym – powoduje po pierwsze to, że uchwała narusza zasady sporządzania projektu planu określone we wcześniej przywołanych przepisach, a po drugie to, że ten akt prawa miejscowego jest nieczytelny. Wynika to z tego, że rysunek graficzny nie odzwierciedla uregulowań zawartych w tekście. Pozostawienie w treści uchwały uregulowań odnoszących się do kruszynieckiego cmentarza, a nie uwidocznionych na załączniku graficznym, w praktyce wprowadza w błąd adresatów co do podjętych i obowiązujących ustaleń.

W wywiezionej skardze wojewoda poczynił także uwagi dotyczące zauważonych przez niego innych rozbieżności, ale ich nie zaskarżając, w zakresie wskazywanych na rysunku planu stref kontrolowanych w pobliżu gazociągów. Wskazał, że w § 10 ust. 3 oraz § 12 ust. 4 uchwały wprowadzono różne ustalenia w zakresie stref kontrolowanych, a na rysunku planu gazociągi te nie były rozróżnione, a ich strefy kontrolowane miały takie same – 50 m – szerokości. Na rysunku planu nie zaznaczono także gazociągu dla którego obowiązywałaby strefa kontrolowana o szerokości 6 m o której mowa w § 12 ust. 4 podjętej uchwały.

W odpowiedzi na skargę organ administracji publicznej uznał ją za zasadną i wniósł o uchylenie (stwierdzenie nieważności – uwaga Sądu) zgodnie z żądaniem wojewody.

Pismem z 29.12.2022 r. wojewoda wniósł o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym, o czym został zawiadomiony organ, który dowiadując się o powyższym – nie zażądał przeprowadzenia rozprawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Zgodnie z uregulowaniem art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 259) – dalej: p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg organu nadzoru na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego.

Jak stanowi art. 20 ust. 1 u.p.z.p., plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Jak wynika 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 części.

Dokonując wykładni sformułowań: „zasady sporządzania planu” oraz „trybu sporządzania planu” należy je rozumieć w następujący sposób. Pierwsze z nich to jego merytoryczna zawartość (przyjęte w nim ustalenia), a drugie z nich to sekwencja czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej. Naruszenie zasad to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (zob. wyrok NSA z 11.09.2008 r. sygn. akt II OSK 215/08). Natomiast istotne naruszenie trybu sporządzania planu

następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (zob. wyrok NSA z 20.10.2011 r. sygn. akt II OSK 1593/11).

Kontrola zakwestionowanej skargą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dała podstawy do stwierdzenia, że jego treść narusza przepisy prawa materialnego (zasady sporządzania planu).

Oczywiście uzasadnionym okazał się zarzut dotyczący niezgodności pomiędzy częścią tekstową w zakresie, w jakim wyznacza strefy ochronne cmentarza, a częścią graficzną planu, gdzie nie zaznaczono czynnego cmentarza, a w jego miejscu znajduje się teren zieloni urządzonej – ZP-5. Należy zatem stwierdzić, że między integralnymi elementami planu istnieje ewidentna rozbieżność. Tym samym, skoro między opisywanymi elementami planu miejscowego istnieje taka rozbieżność, to należało podzielić żądanie wojewody o konieczności eliminacji z obrotu prawnego stwierdzonych rozbieżności, jako naruszających prawo.

Z tego powodu, skoro między obligatoryjnymi elementami MPZP istnieje rozbieżność, to należało stwierdzić nieważność § 3 ust. 1 pkt 11 i pkt 12 oraz § 12 ust. 6 i ust. 7 podjętej uchwały.

Jednocześnie sąd działając na podstawie art. 134 § 1 p.p.s.a., uwzględnił także naruszenie prawa, które nie zostało wskazane w petitum skargi, a które obciążało wadliwością zaskarżoną uchwałę w stopniu uzasadniającym wyeliminowanie § 12 ust. 4 z obrotu prawnego.

Mając na uwadze wyżej wskazane okoliczności faktyczne i prawne, WSA działając na podstawie art. 147 § 1 w zw. z art. 134 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w pkt I sentencji wyroku.

O kosztach orzeczono w pkt II sentencji wyroku na podstawie art. 200 oraz art. 205 § 2 p.p.s.a.