



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 1 lutego 2024 r.

Poz. 819

WYROK NR II SA/WR 89/23
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 22 czerwca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Sędzia WSA Adam Habuda

Asesor WSA Marta Pawłowska

Wiktoria Sojka-Ratajczyk

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 czerwca 2023 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Góry
z dnia 9 listopada 2022 r. nr LV/487/22
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Góra, obręb Osetno Małe

I. stwierdza nieważność załącznika numer 1, arkusz 1 zaskarżonej uchwały w zakresie symbolu RM7;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U z 2023r. poz. 40 – dalej jako u.s.g.), zaskarżył jako organ nadzoru uchwałę Rady Miejskiej Góry nr LV/487/22 z dnia 9 listopada 2022 r. zmieniającą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Osetno Małe.

Organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały w zakresie symbolu terenu RM7, opisującego jeden z terenów planu oznaczony graficznie jak teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i prawidłowo opisany symbolem MNU4, zarzucając Radzie Miejskiej Góry podjęcie ww. załącznika nr 1 w zakresie symbolu terenu RM7 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.) dalej jako u.p.z.p w związku z § 4 pkt 1 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 naruszeniu zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez opisanie na załączniku graficznym do uchwały jednego z terenów (oznaczonego graficznie jak teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami) symbolami dwóch przeznaczeń, tj. MNU4 i RM7.

W uzasadnieniu skargi organ wyjaśnił, że na załączniku nr 1 do uchwały, stanowiącym rysunek planu, jeden z terenów (oznaczony graficznie jak teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami) opisano symbolami dwóch przeznaczeń - MNU4 i RM7. Jednocześnie, w § 13 zawarto ustalenia terenów oznaczonych symbolami od MNU1 do MNU4 a w § 14 wprowadzono ustalenia dla terenów od RM1 do RM6. Uchwała w części tekstowej nie wprowadza żadnych ustaleń dla terenu RM7. Jak wynika z wyjaśnień organu Gminy, przesłanych w toku postępowania nadzorczego, dla terenu posiadającego w swych liniach rozgraniczających kolorowe oznaczenie graficzne odpowiadające terenom zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, prawidłowym symbolem określającym jego faktyczne przeznaczenie jest MNU4. Oznaczenie RM7 widoczne na rysunku planu stanowi oczywisty błąd graficzny. Zgodnie z zapisami § 4 pkt 2 i § 14 uchwały wyznacza się jedynie tereny zabudowy zagrodowej, oznaczone na rysunku planu symbolem RM1-RM6.

Następnie organ nadzoru przywołał art. 20 ust. 1 u.p.z.p według którego plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji, z zakresu infrastruktury technicznej. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Dalej wskazano na art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p według którego, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Rozporządzenie, w § 4 pkt 1 dotyczącym wymogów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, wskazuje, że ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. W odniesieniu do rysunku planu, 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 (§ 8 ust. 2 rozporządzenia).

Wskazując na powyższe przepisy organ nadzoru stwierdził, że część tekstowa planu oraz załącznik graficzny stanowią całość. Postanowienia części tekstowej planu oraz oznaczenia graficzne powinny umożliwiać jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku, gdy powiązanie takie nie jest możliwe oznacza to, że zostały naruszone zasady sporządzania planu. Rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu oraz służy wyznaczaniu obszarów, na których obowiązują określone ustalenia wynikające z części tekstowej planu albo innych przepisów powszechnie obowiązujących, a zatem nie może zawierać ustaleń odmiennych od treści uchwały albo sprzecznych z jakimikolwiek regulacjami prawa powszechnie

obowiązującego, a także nie może obejmować obszarów, w odniesieniu do których tekst planu nie przewiduje żadnych ustaleń.

W przypadku zaskarżonej uchwały jeden z terenów na załączniku graficznym opisano symbolami dwóch przeznaczeń - MNU4 i RM7, przy czym w tekście uchwały wprowadzono ustalenia tylko dla terenu MNU4. Oznaczenie kolorystyczne także wskazuje, że jest to teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami (MNU). W tej sytuacji oznaczenie tego terenu dodatkowym symbolem literowym RM7 powoduje, że wymóg jednoznaczności powiązania projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego nie został spełniony. Teren ten zawiera symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów, jednak oznaczony został dwoma symbolami, co powoduje, że w istocie nie jest wiadome pod jakie zagospodarowanie został faktycznie przeznaczony. Wyłącznie z wyjaśnień Gminy złożonych w toku postępowania nadzorczego wynika, jaka była rzeczywista intencja organu uchwałodawczego w zakresie przeznaczenia tego terenu, jednak nie mogą one konwalidować naruszonych zasad sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pomimo, że kolor jakim został oznaczony wskazany teren wraz z jego legendą sugeruje, że jest to teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, to adresat planu nie może domyślać się, jakie jest faktyczne przeznaczenie wskazanego terenu. Nie jest on bowiem w stanie w jednoznaczny sposób wywieść, czy kwestionowany teren jest terenem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, czy terenem zabudowy zagrodowej.

W konsekwencji organ nadzoru uznał, taki sposób oznaczenia terenu na załączniku graficznym do uchwały narusza zasadę prawidłowej legislacji, uniemożliwiając lub znacznie utrudniając adresatom planu miejscowego przesądzić o jego treści normatywnej. Zasada określoności prawa jest jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji. Stanowi ona także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa wynikający z art. 2 Konstytucji. Jest ona również funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego.

Na potwierdzenie zasadności postawionego zarzutu Wojewoda przywołał orzeczenia sadowe z których wynika, że niespójność pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu oznacza, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 zd. 2 i art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w zw. z art. 28 ust. 1 ww. ustawy.

W odpowiedzi na skargę organ gminy uznał zasadność skargi wnosząc o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonym zakresie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Kontrola zaskarżonego aktu, do której sądy administracyjne uprawnione są na mocy art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych w związku z art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U z 2023 r. poz. 259 - dalej także jako p.p.s.a), przeprowadzona zgodnie z kryterium legalności, wykazała, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

Ocena legalności zaskarżonej przez Wojewodę uchwały, ze względu na jej przedmiot jakim jest uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winna być jednak przeprowadzona z uwzględnieniem regulacji art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Przepis ten jako szczególny w stosunku do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (u.s.g.) określa dodatkowe przesłanki powodujące nieważność uchwały planistycznej zaliczając do nich istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Przesłanka trybu sporządzania planu odnosi się niewątpliwie do sekwencji czynności podejmowanych przez organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego (lub studium). Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości tego aktu (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zamieszczonych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Nadto, ustawodawca wprowadził przesłankę istotności naruszenia zarówno co do zasad, jak i trybu sporządzania planu miejscowego. Tym samym, nie każde naruszenie przepisów w powyższym zakresie będzie skutkowało nieważnością aktu planistycznego, lecz tylko takie, które ma charakter istotny. Zważyć przy tym należy,

że zarówno w u.s.g jak i u.p.z.p. nie zdefiniowano istotnego naruszenia prawa ani nie wyliczono rodzaju wad uchwał, które należą do istotnego naruszenia prawa. Orzecznictwo wskazuje jednak, że kategoria „istotnych” naruszeń prawa to naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum aktu. Chodzi tu zatem o naruszenie prawa tego rodzaju, które prowadzi do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawa. (tak WSA w Lublinie w wyroku z 24 stycznia 2018 r. o sygn. II SA/Lu 881/17, publ. CBOSA). Natomiast naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nie dotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073).

Mając powyższe na uwadze należy się zgodzić z Wojewodą, że kontrolowana uchwała w zaskarżonej części podjęta została z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, a konkretnie art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p oraz § 4 pkt 1 oraz § 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który to akt – z racji podjęcia zaskarżonej uchwały przed dniem 24 grudnia 2021 r. – znajduje w niniejszej sprawie zastosowanie (por. § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego).

W myśl art. 15 ust. 1 u.p.z.p. projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Z kolei według art. 20 ust. 1 zd. drugie u.p.z.p., część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Z treści przywołanych przepisów wynika jednoznacznie, że część graficzna stanowi integralną część planu. Mając to na uwadze, postanowienia części graficznej należy rozpatrywać w ścisłym związku z brzmieniem części tekstowej. Trafnie Wojewoda wskazuje zatem na ścisły związek normatywny pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Istotne także jest, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.). Ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy różniący go spośród innych terenów (§ 4 pkt 1 rozporządzenia). Nadto, w projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (w § 8 ust. 2 rozporządzenia).

Z przedstawionych regulacji wynika, że rysunek planu stanowi uzupełnienie tekstu planu. Rolą rysunku planu nie jest bowiem „lustrzane” odbicie części tekstowej planu ale dopełnienie i zobrazowanie jej treści (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 września 2017 r., sygn. akt II OSK 2137/16, CBOSA). W konsekwencji część graficzna planu jako swoiste „uszczerbowienie” części tekstowej musi być odczytywana łącznie z częścią tekstową planu jako element równorzędny. Nie może być także pomijana przy interpretacji planu (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 685/16, CBOSA).

Powyższe oznacza, że ustalenia zawarte w tekście uchwały, w szczególności dotyczące wiążącego przeznaczenia terenów i przez to wpływające na sposób kształtowania prawa własności nieruchomości, powinny mieć pełne odzwierciedlenie na rysunku planu stanowiącym integralną część tego aktu. Załącznik graficzny nie może zatem zawierać ustaleń innych niż treść uchwały. W rozpoznawanej sprawie warunek ten nie został spełniony. Nie jest bowiem sporne, że pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną kontrolowanego aktu występuje rozbieżność wynikająca z faktu przypisania temu samemu terenowi dwóch różnych symboli literowych: MNU4 i RM 7. W tekście planu nie przewidziano takiego przeznaczenia (oznaczonego dwoma symbolami) dla żadnego z wydzielonych liniami rozgraniczającymi terenów a co więcej, nie przewidziano w ogóle terenów oznaczonych symbolem RM 7. Zaistniała rozbieżność powoduje zatem, że brak jest możliwości weryfikacji części tekstowej planu z jego częścią graficzną a w konsekwencji nie da się na podstawie części tekstowej i graficznej ustalić jednoznacznego określenia przeznaczenia dla przedmiotowego terenu.

Powyższe, stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu. Realizacja procedury planistycznej, bez odzwierciedlenia w tekście planu ustaleń wynikających z załącznika graficznego, narusza bowiem prawo w sposób istotny. Skoro zaistniała w niniejszej sprawie rozbieżność uniemożliwia ustalenie przeznaczenia przedmiotowego terenu, to nie może być traktowana jako oczywista pomyłka. W tej sytuacji wskazana sprzeczność ustaleń zawartych w części tekstowej planu z ustaleniami jej części graficznej, zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. powinna prowadzić do wyeliminowania zaskarżonej uchwały w tej części z obrotu prawnego. Mając jednak na uwadze, że według oświadczenia organu gminy, przedmiotowy teren faktycznie miał być przeznaczony po zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z usługami (na co wskazuje także kolor jaki przypisano temu terenowi na rysunku planu) Sąd przychylił się do wniosku Wojewody i stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części graficznej (stanowiącej załącznik nr 1) tylko w zakresie symbolu RM7 który przypisany został dla terenu oznaczonego na rysunku planu także symbolem MNU4. Stwierdzenie nieważności uchwały we wnioskowanym zakresie wyeliminuje występującą dysfunkcyjność normatywną i umożliwi odczytanie w sposób jednoznaczny przeznaczenia przedmiotowego terenu.

Biorąc powyższe pod uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny działając zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 u.p.z.p. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach zawarte w pkt II wydane zostało na podstawie art. 200 w związku z art. 205 § 2 ww. ustawy.