



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 października 2021 r.

Poz. 4882

WYROK NR II SA/WR 28/21
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 6 maja 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

po rozpoznaniu w Wydziale II

na posiedzeniu niejawnym w dniu 6 maja 2021 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Kondratowice

z dnia 28 września 2020 r. nr XXIII/153/2020

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości
Kondratowice - część I

I. stwierdza nieważność § 5 ust. 1 pkt 18, § 13 ust. 1 pkt 3 lit. c we fragmencie „stanowiących przeznaczenie uzupełniające”, § 16 ust. 3 pkt 7 lit. c, § 18 ust. 3 pkt 9 lit. c, § 19 ust. 3 pkt 10 lit. c, § 20 ust. 3 pkt 8 lit. c, § 23 ust. 3 pkt 6 lit. a) i b), § 25 ust. 3 pkt 6 lit. b, § 29 ust. 3 pkt 6 lit. b zaskarżonej uchwały;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Kondratowice nr XXIII/153/2020 z dnia 28 września 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Kondratowice – część 1, wnosząc o stwierdzenie nieważności: § 5 ust. 1 pkt 18, § 13 ust. 1 pkt 3 lit. c we fragmencie "stanowiących przeznaczenie uzupełniające", § 16 ust. 3 pkt 7 lit. c, § 18 ust. 3 pkt 9 lit. c, § 19 ust. 3 pkt 10 lit. c, § 20 ust. 3 pkt 8 lit. c § 23 ust. 3 pkt 6 lit. a i lit. b, § 25 ust. 3 pkt 6 lit. b oraz § 29 ust. 3 pkt 6 lit. b.

Organ nadzoru zarzucił Radzie Gminy podjęcie:

- 1) § 5 ust. 1 pkt 18 oraz załącznika graficznego do uchwały w zakresie terenów RO, 1 KDZ z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293), zwanej 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). zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na braku ustaleń w tekście uchwały odnośnie wskazanych na załączniku graficznym terenów oznaczonych symbolem RO oraz 1KDZ;
- 2) § 13 ust. 1 pkt 3 lit. c we fragmencie "stanowiących przeznaczenie uzupełniające" uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak określenia wskaźników w zakresie minimalnej liczby miejsc parkingowych na terenie oznaczonym symbolem M dla usług, stanowiących przeznaczenie podstawowe;
- 3) § 16 ust. 3 pkt 7 lit. c, § 18 ust. 3 pkt 9 lit. c, § 19 ust. 3 pkt 10 lit. c, § 20 ust. 3 pkt 8 lit. c, § 23 ust. 3 pkt 6 lit. a) i b), § 25 ust. 3 pkt 6 lit. b, § 29 ust. 3 pkt 6 lit. b uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy, w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia, polegającym na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały.

Na uzasadnienie skargi podano, że w trakcie postępowania nadzorczego, dotyczącego uchwały, organ nadzoru stwierdził, że § 5 ust. 1 zaskarżonej uchwały Rady ustaliła kategorie przeznaczenia terenów, w tym w punkcie 18 tereny sadów i ogrodów oznaczonych symbolem R. Uchwała nie przewiduje żadnych ustaleń dla terenów RO. Załącznik graficzny do uchwały zawiera jednak teren oznaczony symbolem RO. Na załączniku graficznym określono także teren 1KDZ, dla którego nie ma żadnych regulacji w tekście uchwały. Oznacza to, że Rada objęła wskazany teren planem miejscowym bez ustalenia dla niego przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania. Taki sposób regulacji, w ocenie organu nadzoru, stanowi istotne naruszenie prawa, które powodować musi eliminację z treści uchwały wskazującej istniejące przeznaczenia, a także części graficznej uchwały terenu RO oraz 1KDZ. Powoduje on bowiem jedynie pozorne objęcie określonego terenu planem miejscowym (czego konsekwencją jest konieczność stosowania do niego regulacji odnoszących się do obszarów objętych planami miejscowymi i brak możliwości stosowania tych przepisów, które odnoszą się do obszarów, na których plany miejscowe nie obowiązują), przy jednoczesnym braku rzeczywistego ukształtowania ładu przestrzennego.

Następnie skarżący organ zauważył, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. jednym z obligatoryjnych elementów planu miejscowego, który należy uwzględnić na etapie dokonywania jego ustaleń, jest określenie minimalnej liczby miejsc do parkowania. Uszczegółowienie w tym zakresie elementów planu zawiera rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia wskazano, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Tymczasem Rada, realizując powyższy obowiązek, w § 13 ust. 1 pkt 3 uchwały przyjęła: „3) ustala się obowiązek zapewnienia miejsc parkingowych w liczbie nie mniejszej niż: a) 2 miejsca parkingowe na 1 mieszkanie w zabudowie: zagrodowej, mieszkaniowej jednorodzinnej i mieszkaniowej

jednorodzinnej i usługowej, b) 1,3 miejsca parkingowe na 1 mieszkanie w zabudowie mieszkaniowej wielorodzinnej, c) dodatkowe 1 miejsce parkingowe na każde 50 m² powierzchni użytkowej usług stanowiących przeznaczenie uzupełniające, d) 1 miejsce parkingowe na każde 20 m² powierzchni użytkowej usług na terenach U, e) 1 miejsce parkingowe na każde 50 m² powierzchni użytkowej usług na terenach M/U, UP, UP/U f) 5 miejsc parkingowych na 100 miejsc użytkowników na terenie usług sportu i rekreacji US, g) 10 miejsc parkingowych na 50 m² na terenach produkcyjnych P i produkcyjno-usługowych P/U h) 3 miejsca parkingowe na 10 zatrudnionych na terenie obsługi produkcji w gospodarstwie rolnym RU, i) do wymaganej liczby miejsc parkingowych zalicza się również miejsca w garażach lub wiatrach garażowych, j) miejsca do parkowania należy realizować jako utwardzone w całości lub w części, k) miejsca parkingowe przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową należy wyznaczać na zasadach określonych w przepisach odrębnych.”.

Wojewoda stwierdził, że obowiązek wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, względem terenu M, zrealizowano w zakresie przeznaczenia podstawowego w zakresie przeznaczenia terenu pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i wielorodzinną. Brak jest ustaleń w odniesieniu do usług nieuciążliwych wskazanych, jako jedno z przeznaczeń podstawowych (§ 17 ust. 1 pkt 4 uchwały).

Odnosząc się do stanowiska Rady Gminy, która poinformowała, że brak ustalenia miejsc parkingowych stanowi pomyłkę pisarską, a przed wyrazem "uzupełniające" powinny być wyrazy "podstawowe i", organ nadzoru uznał, że dla przywrócenia w tym zakresie spójności planu miejscowego, wystarczające jest stwierdzenie nieważności § 13 ust. 1 pkt 3 lit. c uchwały we fragmencie "stanowiących przeznaczenie uzupełniające". Taki sposób ograniczenia przedmiotu zaskarżenia, jeżeli okoliczności sprawy na to pozwalają, jest aprobowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (tak m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lutego 2017 r., (sygn. akt II SA/Wr 824/16).

Zdaniem organu nadzoru mocą § 16, § 18, § 19, § 20, § 23, § 25 i § 29 zaskarżonej uchwały Rada dokonała szczegółowych ustaleń dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 10MN, 1MW, 6M/U, 1U/P, 1P i 4P, wprowadzając ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy m.in. nieprzekraczalnych linii zabudowy. Organ nadzoru zauważył, że odległości od dróg KDW określone w tekście § 16 ust. 3 pkt 7 lit. c, § 18 ust. 3 pkt 9 lit. c, § 19 ust. 3 pkt 10 lit. c, § 20 ust. 3 pkt 8 lit. c uchwały dla terenów 10MN, 1MW, 6M/U, nie są spójne z wartościami zwympiarowanymi na załączniku graficznym.

Także ustalenia dotyczące nieprzekraczalnych linii zabudowy, zawarte w § 23 ust. 3 pkt 6 lit. a) i b), § 25 ust. 3 pkt 6 lit. b, § 29 ust. 3 pkt 6 lit. b uchwały nie mają odzwierciedlenia na rysunku planu. Teren 1U/P nie graniczy z drogą KDL, a odległość od drogi KDW wynosi 8m, nie zaś 6m. Tereny 1P i 4P nie graniczą z drogą KDW, ale z drogą o symbolu KDD, dla której wprowadzono odległości w tekście. Dla terenu K nie wprowadzono odległości od terenu 2KK.

Analiza załącznika graficznego do uchwały prowadzi więc do wniosku, że część tekstowa planu, w zakresie w jakim wyznacza dla terenów 10MN, 1MW, 6M/U, 1U/P, 1P i 4P nieprzekraczalne linie zabudowy jest niezgodna z częścią graficzną planu miejscowego.

Przewodniczący Rady Gminy Kondratowice wyjaśnił, że ustalenia odległości zabudowy są pomyłkami pisarskimi i oznaczeniami informacyjnymi wskazującymi odległość linii zabudowy tylko w określonym punkcie na rysunku planu.

Wojewoda ocenił, iż wskazana rozbieżność między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadnia stwierdzenie nieważności § 16 ust. 3 pkt 7 lit. c, § 18 ust. 3 pkt 9 lit. c, § 19 ust. 3 pkt 10 lit. c, § 20 ust. 3 pkt 8 lit. c, § 23 ust. 3 pkt 6 lit. a) i b), § 25 ust. 3 pkt 6 lit. b, § 29 ust. 3 pkt 6 lit. b uchwały, w związku z rozbieżnością ustaleń przepisu uchwały z rysunkiem planu. 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,

a 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.

Po wskazaniu na art. 15 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia organ nadzoru podał, 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 uszczegółowieniem 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.

W przedmiotowej sprawie, odmienne ustalenia dotyczące nieprzekraczalnej linii zabudowy na terenach 10MN, 1MW, 6M/U, 1 od linii rozgraniczającej z drogą KDW, czy terenów 1 UP/U, 1P, gdy teren 1UP/U nie graniczy z drogą KDL, a odległość od drogi KDW wynosi 8m, nie zaś 6m, ponadto tereny 1P i 4P nie graniczą z drogą KDW, w treści planu oraz na załączniku graficznym planu powodują po pierwsze, że uchwała narusza zasady sporządzania projektu planu określone w powołanych powyżej przepisach. Po drugie powodują, że uchwała jest nieczytelna, bowiem jej rysunek graficzny nie ma odzwierciedlenia w treści. Ustalenie różnych parametrów nieprzekraczalnej linii zabudowy w treści uchwały i na załączniku graficznym w praktyce dezinformuje adresatów w zakresie wyżej wskazanych ustaleń.

Końcowo organ nadzoru podał, że uwzględniając treść § 16, § 18, § 19, § 20, § 23, § 25 i § 29 uchwały, zgodnie z którymi nieprzekraczalne linie zabudowy ustalane są w odległościach zgodnie z oznaczeniami na rysunku planu, jak również biorąc pod uwagę wyjaśnienia Przewodniczącego Rady o prawidłowości ustaleń, jednoznaczne ustalenie nieprzekraczalnych linii zabudowy możliwe jest wyłącznie w oparciu o rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Kondratowice wniósł o uwzględnienie skargi, gdyż zachodzą podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanym zakresie. Jednocześnie powołując się na rozpoczęcie działań zmierzających do opracowania zmiany zakażonej uchwały i sprostowania wskazanych pomyłek, Wójt wniósł o zawieszenie postępowania sądowego.

Odnosząc się do wniosku strony przeciwnej o zawieszenie postępowania sądowego, Wojewoda oświadczył, że w sprawie nie zachodzą przesłanki do zawieszenia postępowania sądowego.

Postanowieniem z dnia 22 lutego 2021 r.. Sąd odmówił zawieszenia postępowania sądowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Rozpoznając skargę na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd przeprowadza ocenę zgodności zaskarżonej uchwały z prawem pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, że 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. Jednak nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

Uwzględniając powyższe i mając na względzie zarzuty Wojewody wobec zaskarżonej uchwały oraz stanowisko strony przeciwnej, w ocenie Sądu, skarga jest w pełni uzasadniona, co skutkowało stwierdzeniem nieważności zakwestionowanych fragmentów uchwały.

Słuszny okazał się pierwszy z zarzutów skargi dotyczący rozbieżności pomiędzy tekstem zaskarżonej uchwały a jej załącznikiem graficznym, gdzie oznaczony został teren o symbolu RO i 1KDZ. Skoro uchwała nie przewiduje żadnych ustaleń dla terenów RO i 1KDZ, to tym samym Rada objęła wskazane tereny planem miejscowym bez ustalenia dla nich przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania. Zgodzić się należy z organem nadzoru, że taki sposób regulacji stanowi istotne naruszenie prawa, który prowadzić musi do eliminacji z części graficznej uchwały tereny RO i 1KDZ. Powoduje bowiem jedynie pozorne objęcie określonego terenu planem miejscowym przy braku rzeczywistego ukształtowania ładu przestrzennego.

Z istotnym naruszeniem § 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. została podjęta również regulacja § 13 ust. 1 pkt 3 lit. c uchwały, polegająca na określeniu jedynie minimalnej liczby miejsc do parkowania dla trenu usług stanowiących przeznaczenie uzupełniające, w sytuacji w której regulacje planistyczne przewidują także usługi, jako jedno z przeznaczeń podstawowych (§ 17 ust. 1, § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 uchwały). Skutkiem zakwestionowanej przez organ regulacji nie przewidziano ilości miejsc parkingowych dla terenów, których podstawowym przeznaczeniem są usługi. Biorąc pod uwagę stanowisko strony przeciwnej, zasadnie organ nadzoru uznał za wystarczające dla przywrócenia spójności postanowień planu miejscowego, stwierdzenie nieważności § 13 ust. 1 pkt 3 lit. c uchwały we fragmencie "stanowiących przeznaczenie uzupełniające".

Przechodząc do ostatniego zarzutu skargi należy wskazać, że część graficzna planu stanowi uszczegółowienie, uzupełnienie i wyjaśnienie części tekstowej oraz ma moc wiążącą, tym samym postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną. Wobec tego nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem. W przypadku zaskarżonej uchwały jest bezsporne pomiędzy stronami, że takie rozbieżności dotyczą nieprzekraczalnej linii zabudowy na wskazanych w skardze terenach. Dodatkowo różnice pomiędzy tekstem uchwały a jej załącznikiem graficznym widoczne są także w odniesieniu do szerokości dróg w liniach rozgraniczających. Powyższe rozbieżność między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadniają stwierdzenie nieważności wskazanych przez Wojewodę Dolnośląskiego zapisów planu miejscowego.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach oparto o przepis art. 200 p.p.s.a.