



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lutego 2025 r.

Poz. 781

WYROK NR II SA/WR 186/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 19 września 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

Sędzia WSA Olga Białek

Asesor WSA Malwina Jaworska-Wołyńskiak
(spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym

na posiedzeniu niejawnym w Wydziale II w dniu 19 września 2024 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Oława

z dnia 20 grudnia 2023 r. nr LXXXV/530/2023

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wyodrębnionych obszarów w obrębie wsi Godzikowice w gminie Oława

I. stwierdza nieważność § 16 pkt 3 lit. a we fragmencie „10 m i 8 m od linii rozgraniczającej terenu” zaskarżonej uchwały;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę nr LXXXV/530/2023 Rady Gminy Oława z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wyodrębnionych obszarów w obrębie wsi Godzikowice w gminie Oława wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 16 pkt 3 lit. a we fragmencie „10 m i 8 m od linii rozgraniczającej terenu” oraz zasądzenie kosztów postępowania wg norm przepisanych.

Wojewoda zarzucił podjęcie zaskarżonej regulacji z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm., dalej u.p.z.p.), w zw. z § 4 pkt 7 lit. a i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404, zw. dalej rozporządzeniem), polegającym na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały w zakresie ustaleń dotyczących usytuowania nieprzekraczalnej linii zabudowy.

W uzasadnieniu wskazał, że Rada Gminy Oława, w § 16 dokonała szczegółowych ustaleń dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1MN-MW-U. W pkt 3 lit. a wprowadzono ustalenia dotyczące nieprzekraczalnych linii zabudowy ustalając je w odległościach 10 m i 8 m od linii rozgraniczającej terenu zgodnie z rysunkiem planu. Analiza zaś załącznika graficznego do uchwały prowadzi do wniosku, że część tekstowa planu w zakresie, w jakim wyznacza nieprzekraczalną linię zabudowy od wschodniej strony terenu 1MN-MW-U w odległości 8 m, jest niezgodna z częścią graficzną planu miejscowego. Na załączniku graficznym do uchwały nieprzekraczalną linię zabudowy od wschodniej strony terenu 1MN-MW-U ustalono na 5 m.

Pismem z dnia 29 stycznia 2024 r. Przewodniczący Rady Gminy Oława wyjaśnił, że „prawidłowe wartości zostały wskazane na rysunku planu tj. linie zabudowy ustalone zostały w odległościach 10 m i 5 m od linii rozgraniczającej terenu.”

W ocenie organu nadzoru wskazane rozbieżności między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadniają – z uwagi na rozbieżność ustaleń przepisu uchwały z rysunkiem planu – stwierdzenie nieważności § 16 pkt 3 lit. a we fragmencie „10 m i 8 m od linii rozgraniczającej terenu”. Jak bowiem wskazał Wojewoda, 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. Z uwagi na fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi akt powszechnie obowiązujący – akt prawa miejscowego, wskazane wyżej 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 są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów.

W przedmiotowej sprawie, odmienne ustalenia w treści planu oraz na załączniku graficznym planu, dotyczące nieprzekraczalnej linii zabudowy na terenie 1MN-MW-U od wschodniej strony terenu, powodują po pierwsze, że uchwała narusza zasady sporządzania projektu planu określone w powołanych przepisach, a po drugie powodują, że uchwała jest nieczytelna, bowiem jej rysunek graficzny nie ma odzwierciedlenia w treści planu. Ustalenie różnych parametrów nieprzekraczalnej linii zabudowy w treści uchwały i na załączniku graficznym w praktyce dezinformuje adresatów w zakresie przyjętych ustaleń, stąd nie sposób pozostawić je w obrocie prawnym.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Oława wniosła o jej uwzględnienie w całości dzieląc zarzuty Wojewody.

W piśmie procesowym z dnia 30 kwietnia 2024 r. pełnomocnik Wojewody podtrzymał wnioski zarzuty zawarte w skardze, a nadto wniosł o jej rozpoznanie na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2492) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz.U. z 2024 r., poz. 935, zw. dalej p.p.s.a.).

Po myśli art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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.

W rozpoznawanej sprawie, ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. zgodnie, z którą nieważność aktu powoduje także naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Istotne jest także to, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykroczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała Rady Gminy Oława z dnia 20 grudnia 2023 r., nr LXXXV/530/2023 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wyodrębnionych obszarów w obrębie wsi Godzikowice w gminie Oława.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że zakwestionowany przez Wojewodę Dolnośląskiego jej § 16 pkt 3 lit. a we fragmencie „10 m i 8 m od linii rozgraniczającej terenu” jest wadliwy, gdyż został podjęty z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu. Dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), podjętych w nim ustaleń jak też standardów dokumentacji planistycznej.

Sąd podzielił zarzut względem niezgodności pomiędzy częścią tekstową a graficzną planu. W tym kontekście przywołać oczywiście trzeba, że plan miejscowy zawiera część tekstową i graficzną (art. 15 ust. 1 u.p.z.p.), przy czym część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie planu miejscowego, zaś część graficzna stanowi załącznik do uchwały (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Istnieje ścisłe powiązanie pomiędzy obiema częściami planu miejscowego, ponieważ rysunek planu powinien odzwierciedlać w formie graficznej ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów, a przy tym w sposób umożliwiający jednoznaczne powiązanie rysunku z częścią tekstową (§ 8 ust. 2 rozporządzenia).

Ponadto, jak wiadomo, plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.) i jako podstawowy akt normatywny spełniać powinien rozmaite kryteria poprawności i legalności. Z ugruntowanego orzecznictwa tut. Sądu (wyroki z: 24 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Wr 18/20, 20 listopada 2012 r., sygn. akt

II SA/Wr 688/12, 31 lipca 2012 r., sygn. akt 328/12, 6 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wr 28/21), jednoznacznie wynika, 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 niezgodności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem.

W realiach badanej sprawy słusznie Wojewoda zauważył rozbieżności między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym, które polega na tym, że w § 16 lokalny prawodawca dokonując szczegółowych ustaleń dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1MN-MW-U, w pkt 3 lit. a wprowadził ustalenia dotyczące nieprzekraczalnych linii zabudowy, ustalając je w odległościach 10 m i 8 m od linii rozgraniczającej terenu zgodnie z rysunkiem planu. Analiza zaś załącznika graficznego do uchwały prowadzi do wniosku, że część tekstowa planu w zakresie, w jakim wyznacza nieprzekraczalną linię zabudowy od wschodniej strony terenu 1MN-MW-U w odległości 8 m, jest niezgodna z częścią graficzną. Na załączniku graficznym do uchwały nieprzekraczalną linię zabudowy od wschodniej strony terenu 1MN-MW-U ustalono bowiem na 5 m.

Stwierdzona przez Wojewodę rozbieżność a tym samym wadliwość została uznana przez Radę Gminy Oława, zarówno w toku postępowania nadzorczego jak również przed tut. Sądem. W tym zakresie organ wskazał, że prawidłowe wartości zostały wskazane na rysunku planu, tj. linie zabudowy zostały ustalone w odległościach 10 m i 5 m od linii rozgraniczającej terenu.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając stwierdzone przez Wojewodę naruszenia prawa za istotne – stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Rozstrzygnięcie zawarte w pkt II znajduje natomiast swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 200 p.p.s.a.