



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 15 września 2020 r.

Poz. 6953

WYROK NR IV SA/PO 1138/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 7 lipca 2020 r.

**w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Szydłowo w obrębie
geodezyjnym Szydłowo**

Sygn. akt IV SA/Po 1138/19

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący sędzia NSA Jerzy Stankowski

Sędzia WSA Izabela Bąk-Marciniak (spr.)

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska

Protokolant sekr. sąd. Roman Sukhyi

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Gminy Szydłowo

z dnia 25 kwietnia 2019 r. nr VIII/56/2019

w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Szydłowo w obrębie geodezyjnym Szydłowo

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w § 11 pkt 2;
2. zasądza od Gminy Szydłowo na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

Wojewoda Wielkopolski wywiódł do sądu administracyjnego skargę na uchwałę Rady Gminy Szydłowo z dnia 25 kwietnia 2019 r. nr VIII/56/2019 w sprawie: zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Szydłowo w obrębie geodezyjnym Szydłowo.

Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części tj. § 11 pkt 2 uchwały ze względu na istotne naruszenie prawa oraz zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz Skarżącego kosztów postępowania sądowego w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Zaskarżonej uchwale zarzucono istotnie naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm., dalej jako „u.p.z.p.”) w zw. z § 4 pkt 8 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U.2003.164.1587), poprzez błędne ustalenie zasad warunków scalania i podziału terenu objętego przedmiotowym planem miejscowym.

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały Wojewoda stwierdził, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Wskazano, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym obowiązkowo określa się szczegółowe zasady i warunki scalania podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Konkretnie wymogi w tym zakresie zawiera § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r., w myśl którego przy zapisywaniu projektu tekstu planu miejscowego, ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Natomiast jednym parametrem dotyczącym podziału nieruchomości, który można określić, w zależności od potrzeb w planie jest minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek budowlanych.

Tymczasem, jak podniósł Wojewoda, w § 11 pkt 2 przedmiotowej uchwały dopuszczono scalenie i podział nieruchomości przy zachowaniu określonych w planie minimalnych powierzchni nowo wydzielonych działek oraz parametrów związanych z nieprzekraczaniem linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu oraz kąta położenia granicy działek w stosunku do przyległego pasa drogowego i minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek rażąco naruszając tym zasady sporządzania planu miejscowego.

Dodatkowo Wojewoda wskazał, że z posiadanych informacji wynika, że na terenie objętym planem ustalenia dotyczące scalania i podziału nieruchomości ze względu na istniejące podziały nieruchomości są zbędne.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2188, z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.; w skrócie "p.p.s.a.") kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną.

W myśl art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy, a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrupowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. np.: wyrok NSA z 15 lipca 2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, Nr 1, poz. 7; postanowienie NSA z 29 listopada 2005 r., I OSK 572/05 - dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej w skrócie "CBOSA").

W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania zaskarżonej Uchwały nie orzekł o jej nieważności, wobec czego władny był zaskarżyć Uchwałę później, w trybie art. 93 u.s.g

Przedmiotem kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała Rady Gminy Szydłowo z dnia 25 kwietnia 2019 r. nr VIII/56/2019 w sprawie: zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Szydłowo w obrębie geodezyjnym Szydłowo. Przedmiotowa Uchwała została zaskarżona przez Wojewodę jedynie w części obejmującej jej § 11 pkt 2 - i w tym też zakresie została ona poddana kontroli Sądu, z uwagi na istniejące co do zasady związanie sądu administracyjnego przedmiotem i zakresem zaskarżenia.

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona Uchwała, jako podjęta w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest aktem prawa miejscowego - zostało to *expressis verbis* przesądzone przez ustawodawcę w art. 14 ust. 8 u.p.z.p. Tym samym bez wątpienia należy ona do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego.

Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał skargę Wojewody za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia oraz własnej kognicji.

Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się przez przyzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu 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.

Pojęcie "trybu sporządzania planu miejscowego" (zwanego też potocznie "procedurą planistyczną") - którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej również jako: "m.p.z.p.") z przepisami prawa - odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na jego uchwaleniu skończywszy.

Pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego" - których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa - należy wiązać zaś z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA: z 25 maja 2009 r., II OSK 1778/08; z 11 września 2008 r., II OSK 215/08 - CBOSA).

Ponieważ rozpatrywana skarga jest pierwszą wniesioną na przedmiotową Uchwałę, to Sąd był zobligowany z urzędu zbadać prawidłowość całej procedury planistycznej (por. np. wyroki WSA: z 6 października 2011 r., II SA/Kr 38/11; z 24 kwietnia 2013 r., IV SA/Po 1153/12; z 18 lipca 2013 r., II SA/Wr 835/12 - CBOSA). W wyniku tego badania Sąd stwierdził, że zaskarżona Uchwała została uchwalona z zachowaniem procedury określonej w art. 17 u.p.z.p.

W okolicznościach badanej sprawy Wojewoda zażądał stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały - w części. Odnosząc się zatem do sformułowanego w skardze zarzutu należy wskazać, że zasadnie w ocenie Sądu organ nadzoru zażądał stwierdzenia nieważności § 11 pkt 2 Uchwały.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda podniósł zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r., zgodnie z którym ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Natomiast jednym parametrem dotyczącym podziału nieruchomości, który można określić, w zależności od potrzeb w planie jest minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek budowlanych.

Tymczasem, w § 11 pkt 2 przedmiotowej uchwały dopuszczono scalenie i podział nieruchomości przy zachowaniu określonych w planie minimalnych powierzchni nowo wydzielonych działek oraz parametrów związanych z nieprzekraczaniem linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu oraz kąta położenia granicy działek w stosunku do przyległego pasa drogowego. W zaskarżonej uchwale nie określono więc minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek rażąco naruszając tym zasady sporządzania planu miejscowego.

W tak przedstawiających się okolicznościach sprawy stanowisko Wojewody, co do nieważności § 11 pkt 2 Uchwały uznać należało za zasadne.

Wskazać przyjdzie, że przepis art. 15 ust. 1 u.p.z.p. określa zagadnienia obligatoryjnie zamieszczone w planie miejscowym. Dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały Sąd miał jednak na uwadze, że nawet obowiązek uwzględnienia w planie miejscowym elementów obligatoryjnych nie jest bezwzględny, ale uzależniony od faktycznie istniejących uwarunkowań na terenie objętym planem (por. P. Kwaśniak, Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2011, s. 214, por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 311/10, z 13 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1566/11; z 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1343/12, orzeczenia.nsa.gov.pl; Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 161-162).

Nie ulega wątpliwości, że każdy m.p.z.p. musi być dostosowany do faktycznie występujących uwarunkowań na terenie nim objętym. Należy zatem w pierwszej kolejności ocenić czy stan faktyczny daje podstawy do określenia obligatoryjnych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym.

Analiza dokumentacji planistycznej wskazuje, że obszar opracowania zmiany planu zlokalizowany jest w miejscowości Szydłowo, w rejonie ulic Wichrowe Wzgórze, po południowej stronie drogi wojewódzkiej nr 179 Rusinowo- Piła. Celem opracowania zmiany planu jest korekta ustaleń obowiązującego dokumentu w zakresie zmiany funkcji części terenu m.in. na parking (uzasadnienie Uchwały). W uzasadnieniu wskazano też, że rozmieszczenie poszczególnych funkcji wynika z ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Szydłowo, zatwierdzonego uchwałą Nr XXIX/5/2001 z dnia 20 lutego 2001 r. Obszar objęty zmianą planu to tereny zabudowane.

Przedmiotem ustaleń zmiany planu dotyczących przeznaczenia terenu są: tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczone na rysunku planu symbolami 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, teren zabudowy usługowej, oznaczonym symbolem U, teren publicznego parkingu, oznaczony symbolem KP, teren drogi wewnętrznej oznaczony symbolem KDW.

Natomiast na stronie 3 uzasadnienia wskazano, że w projekcie zmiany planu nie ustalono minimalnej szerokości frontów działek z uwagi na istniejące podziały geodezyjne działek, dokonane na podstawie obowiązującego planu miejscowego.

Zatem rację ma Wojewoda, iż w zaskarżonej uchwale nie określono minimalnych szerokości frontów działek. Ponadto ze względu na podział geodezyjny działek ustalenia dotyczące scalenia i podziału nieruchomości były niepotrzebne.

Skoro zatem, pomimo faktycznie występujących uwarunkowań doszło do uchwalenia warunków scalenia i podziału nieruchomości, należało stwierdzić, że w sprawie doszło do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., bowiem § 11 pkt 2 Uchwały jest nie tylko niezgodny z literalnym brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w zw. § 4 pkt 8 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r., ale również nie odpowiada celom, którym służyć mają uchwalane przepisy prawa miejscowego.

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części, o czym orzekł w pkt 1 sentencji wyroku.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 ww. ustawy zasądzając na rzecz Wojewody Wielkopolskiego od Gminy Szydłowo zwrot kosztów postępowania w kwocie stanowiącej równowartość wynagrodzenia reprezentującego skarżącego pełnomocnika ustalonego na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit.c. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265).

Przewodniczący sędzia NSA

(-) Jerzy Stankowski

Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk-Marciniak

Asesor sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska