

ODPIS

Sygn. akt IV SA/Po 357/21



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 września 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia	WSA Donata Starosta (spr.)
Sędzia	WSA Monika Świerczak
Asesor Sądowy	WSA Katarzyna Witkowicz - Grochowska

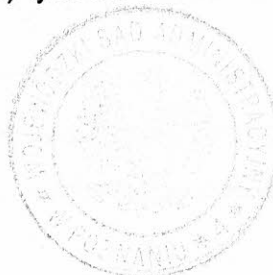
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 września 2021 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Ujściu
z dnia 10 grudnia 2020 r., nr XVIII/123/2020
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kruszewo,
gmina Ujście

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie obejmującym teren ZP (obszar B) oraz teren U znajdujący się pomiędzy terenami ZL i 1UO przy drodze KD-D (obszar A);
2. zasądza od Miasta Ujście na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480,00 (czteryście osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Monika Zapłowska
St. sekretarz sądowy



Wyrok _____ z dnia 16 września 2021 r.
~~Postanowienie~~
sygn. akt. IV SA/Po 357/21 jest prawomocny(e)
od dnia 05 września 2021 r.

[Signature]
podpis sędziego / referendarza sądowego

UZASADNIENIE

W dniu 05 marca 2021 r. Wojewoda Wielkopolski wniósł skargę na uchwałę Nr XVIII/123/2020 Rady Miejskiej w Ujściu z dnia 10 grudnia 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kruszewo, gmina Ujście (dalej również jako: „uchwała”) na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, dalej jako: „u.s.g.”) zaskarżając ją w części i wnosząc o: 1. stwierdzenie nieważności uchwały, w granicach terenu ZP oraz terenu U znajdującego się pomiędzy terenami ZL i 1UO przy drodze KD-D ze względu na istotne naruszenie prawa, 2. zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz skarżącego kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że na sesji w dniu 10 grudnia 2020 r. Rada Miejska w Ujściu podjęła opisaną powyżej uchwałę, która została doręczona Wojewodzie w dniu 16 grudnia 2020 r.

Podstawę prawną podjętej uchwały stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g. oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 293, dalej jako: „u.p.z.p.”).

Wojewoda w uzasadnieniu skargi wskazał, że na rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kruszewo, gmina Ujście wprowadzono (wraz z linią rozgraniczającą tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania) teren oznaczony symbolem ZP (obszar B), bez jakichkolwiek ustaleń w zakresie określenia przeznaczenia i parametrów zagospodarowania terenu w treści uchwały, a także na rysunku planu nie zawarto w legendzie oznaczenia symbolu ZP. W ocenie Wojewody w ten sposób naruszono § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587), gdyż na rysunku planu stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego, co miałyby stanowić istotne naruszenie zasad sporządzania planu w zakresie wyznaczonego na rysunku terenu ZP (obszar B).

Ponadto, w uzasadnieniu skargi Wojewoda Wielkopolski wskazał, że ustalone w planie przeznaczenie terenu zabudowy usługowej oznaczonej symbolem U (pomiędzy terenami ZL i 1 UO przy drodze KD-D), narusza wyznaczony w studium uwarunkowań i

kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy kierunek przeznaczenia, gdyż z wyrysu ze studium umieszczonym na rysunku planu wynika, że teren U znajduje się poza terenami wskazanymi w studium pod zabudowę, przez co zdaniem Wojewody skarżona uchwała narusza art. 15 ust. 1 u.p.z.p., w którym wskazano, że plan sporządza się zgodnie z zapisami studium, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p. gdzie wskazano, że plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Organ nadzoru wskazał również w skardze, że w § 17 pkt 2 uchwały dla terenu MW/U, w § 19 pkt 2 lit. b uchwały dla terenu 1U, dopuszczono lokalizację wiat nie określając przy tym ich wysokości, czy geometrii dachów, jednakże zdaniem Wojewody biorąc pod uwagę, że wiaty w zabudowie mieszkaniowej pełnią rolę drugorzędą (służebną) np. wiaty śmietnikowe, pozostawienie na kilku terenach określenia ich parametrów uznaniu inwestora stanowi nieistotne naruszenia zasad sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego.

Wojewoda Wielkopolski poinformował, że w toku toczącego się postępowania nadzorczego Burmistrz Ujścia przesłał Wojewodzie wyjaśnienia pismem z dnia 14 stycznia 2021 r., znak GP.6721.2.2017, doręczonym Wojewodzie w dniu 16 stycznia 2021 r., w których wyjaśnił, że brak zawarcia w planie ustaleń dla terenu ZP oraz brak parametrów dla wiat stanowią oczywiste błędy. Burmistrz wskazał także, że wyznaczając teren U pomiędzy terenami ZL i 1UO przy drodze KD-D nie wzięto pod uwagę zapisów studium.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wskazała, że uznaje ją w całości za zasadną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych, określone między innymi art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tj. z dnia 17 grudnia 2020 r., Dz.U. z 2021 r. poz. 137) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. z dnia 22 listopada 2019 r., Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, dalej jako: „p.p.s.a.”), sprowadzają się do kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, tj. kontroli zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania administracyjnego, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm

prawa materialnego. Jednocześnie zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że sąd rozpoznał przedmiotową sprawę na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15 zzs⁴ ust. 3 ustawy z dnia 02 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tj. z dnia 16 października 2020 r., Dz.U. z 2020 r. poz. 1842).

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 pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Pojęcie trybu sporządzania planu miejscowego, którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynając od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu. Z kolei pojęcie zasad sporządzania planu miejscowego 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 dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08, Legalis Numer 233392 oraz z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08, Legalis Numer 543554).

Jak wynika z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. Przepis ten wprowadza więc jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego, tj. zasadę zgodności tego aktu prawa miejscowego (zarówno w postaci tekstowej, jak i graficznej) z ustaleniami zawartymi w studium.

Odnosnie rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem jako naruszeniem zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego w

orzecznictwie wskazuje się, że postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną. Wobec tego nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu, a rysunkiem. Uchybienie to kwalifikować należy jako naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem dotyczy problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 30 października 2018 r., II SA/OI 631/18, Legalis numer 1847983). Część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 sierpnia 2019 r., II SA/Wr 183/19, LEX nr 2725772).

Z kolei odnośnie relacji pomiędzy planem zagospodarowania przestrzennego a studium Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 maja 2011 r., II OSK 466/11, LEX nr 1081787 wskazał, że plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację czy wręcz całkowitą zmianę. NSA wyjaśnił również w wyroku z dnia 16 listopada 2010 r., II OSK 1904/10, LEX nr 746845, że chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W orzecznictwie NSA (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2018 r., II OSK 1429/17, LEX nr 2451196) podkreśla się także zasadę systemową zgodność między treścią studium a treścią planu miejscowego, której nie powinno się postrzegać jako kontynuację identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Chodzi o to, aby granice poszczególnych terenów określone w studium i później przyjęte w planie zagospodarowania przestrzennego miały być jak najbardziej ze sobą zbieżne.

Odnosząc te uwagi do specyfiki rozważanej sprawy, należy zauważyć, że Wojewoda słusznie stwierdził, że w treści uchwały nie ma mowy o terenie oznaczonym

symbolem ZP (obszar B), podczas gdy na rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kruszewo, Gmina Ujście – Załącznik Nr 1 do uchwały Rady Miejskiej w Ujściu XVIII/123/2020 z dnia 10 grudnia 2020 r. istotnie znajduje się obszar oznaczony symbolem ZP wraz z linią rozgraniczającą (na obszarze B), a symbolu ZP nie ma także w legendzie rysunku (k. 38 akt administracyjnych), co stanowi naruszenie art. 15 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587), zgodnie z którym na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. W stosunku do opisanego powyżej rysunku dokonanie takiego powiązania z tekstem uchwały nie jest możliwe.

Ponadto, również trafnie wskazał organ nadzoru, że istotnie ustalone w planie przeznaczenie terenu zabudowy usługowej oznaczonej symbolem U (pomiędzy terenami ZL i 1 UO przy drodze KD-D na obszarze A) narusza wyznaczony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy kierunek przeznaczenia, gdyż z wyrysu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Ujście, skala 1:25 000 powiększona do skali 1:10 000 umieszczonym na rysunku planu (k. 38 akt administracyjnych) wynika, że teren U pomiędzy terenami ZL i 1 UO przy drodze KD-D (na obszarze A) w istocie znajduje się poza terenami wskazanymi w studium pod zabudowę, co należy zakwalifikować jako naruszenie art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

W tej sytuacji Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały Nr XVIII/123/2020 Rady Miejskiej w Ujściu z dnia 10 grudnia 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kruszewo, gmina Ujście w zakresie obejmującym teren ZP (obszar B) oraz teren U znajdujący się pomiędzy terenami ZL i 1UO przy drodze KD-D (obszar A) ze względu na istotne naruszenia prawa.

Sąd orzekł o kosztach na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 265 ze zm.), zasądając zwrot opłaty za czynności radcy prawnego (480 zł).



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Monika Zaporowska
St. sekretarz sądowy