

Sygn. akt II SA/OI 72/23



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 lutego 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Piotr Chybicki
Sędziowie	Sędzia WSA Marzenna Glabas (spr.)
	Asesor WSA Grzegorz Klimek

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 28 lutego 2023 r.
sprawy ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
na uchwałę Rady Gminy w Kozłowie
z dnia 29 czerwca 2022 r., LX/442/2022
w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
dla wybranego obszaru w obrębie geodezyjnym Kamionki
**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 19
w zakresie sformułowania: „6RM, 7RM, 8RM, 9RM, 10RM, 11RM”.**



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA
Wojciech Grabowski

Wyrok jest prawomocny

od dnia: 15 kwietnia 2023

Krzysztof Nertanik
podpis st. referendarza sądowego

UZASADNIENIE

Wojewoda Warmińsko- Mazurski (dalej jako: „skarżący”, „Wojewoda”) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargę na uchwałę nr LX/442/2022 Rady Gminy w Kozłowie z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranego obszaru w obrębie geodezyjnym Kamionki (dalej jako: „plan miejscowy”, „uchwała”). Domagał się stwierdzenia nieważności tej uchwały w części dotyczącej § 19 w zakresie sformułowania: „6RM, 7RM, 8RM, 9RM, 10RM, 11RM”.

W uzasadnieniu wskazał, że w uchwale przeznaczenia wskazanych terenów zostały określone w sposób budzący wątpliwości interpretacyjne w zakresie spójności części tekstowej i zgodności z częścią graficzną. Rozbieżności w konfrontacji z załącznikiem graficznym (załącznikiem nr 1 do uchwały) zawiera § 19 uchwały o treści: „Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo-literowymi 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 8RM, 9RM, 10RM, 11RM ustala się:”, podczas gdy rysunek planu wskazuje na tereny zabudowy zagrodowej, ale tylko w liczbie 5 terenów, tj. 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 5RM. Zatem w części tekstowej planu wymieniono tereny, które nie znajdują swojego odzwierciedlenia w części graficznej. Wymienienie w części tekstowej uchwały symboli terenów niewystępujących na rysunkach planu oraz wyznaczenie w części graficznej terenów, które nie posiadają ustaleń planistycznych w części tekstowej narusza zasadę spójności zapisów części tekstowej i części graficznej planu, wynikająca z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 503, dalej jako: „u.p.z.p.”) oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 163, poz. 1587, dalej jako: „rozporządzenie”). Prowadzi to także do sytuacji, w której w planie miejscowym ujęte są obszary, dla których nie określono przeznaczenia terenu (nie sposób odczytać przeznaczenia terenu z uwagi na niespójność części tekstowej i graficznej planu), co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. i § 4 ust.1 rozporządzenia. Powyższe naruszenia, w ocenie skarżącego, wyczerpały dyspozycję art. 28 ust. 1 u.p.z.p., co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Kozłowo przychylił się do skargi i wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie, dzieląc zarzut co

do wymienienia w § 19 części tekstowej planu zbyt dużej liczby terenów elementarnych w stosunku do jego części graficznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Skarga została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym, na podstawie art. 120 i art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259, dalej jako: „p.p.s.a.”), na zgodny wniosek obu stron.

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2492) oraz art. 134 § 1 p.p.s.a., sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności zaskarżonego aktu, czyli ocenia jego zgodność z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty jego podjęcia, nie będąc przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Oznacza to, że zadaniem sądu administracyjnego jest sprawdzenie, czy zaskarżony akt prawny został wydany zgodnie z przepisami prawa materialnego oraz czy przy podejmowaniu zaskarżonego aktu nie zostały naruszone przepisy postępowania w stopniu wymagającym jego uchylecia. Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5, stwierdza jego nieważność w całości lub w części albo stwierdza, że został wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jego nieważności.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40, dalej jako: „u.s.g.”) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. 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. Stosownie do art. 93 ust. 1 u.s.g. po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Badając legalność zaskarżonej uchwały w świetle wymienionych wyżej kryteriów i w oparciu o akta sprawy, zgodnie z art. 133 § 1 p.p.s.a., Sąd stwierdził, że skarga jest zasadna.

Z mocy art. 3 ust. 1 u.p.z.p. gminie przysługuje prawo władztwa planistycznego, realizowane w drodze uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym rada gminy ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu zgodnie z przepisami u.p.z.p. Ustawa ta określa procedury uchwalania planu miejscowego, a także merytoryczne treści, które powinny zostać określone w planie obowiązkowo (art. 15 ust. 2) lub w zależności od potrzeb (art. 15 ust. 3 u.p.z.p.). Stosownie do art. 15 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy zawiera część tekstową i graficzną i musi być zgodny z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Natomiast w myśl art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W § 8 ust. 2 powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. (mającego zastosowanie w sprawie na mocy przepisu przejściowego, tj. § 12 ust. 1 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), na projekcie rysunku planu miejscowego 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.

Z kolei w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustawodawca przyjął, 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. Z przepisu tego wynika, że ocena legalności miejscowego planu może dotyczyć etapu jego uchwalania albo zawartych w nim merytorycznych treści. Chodzi o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołują skutków prawnych od samego początku. W doktrynie przyjmuje się, że tryb sporządzania aktu planistycznego odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia tych aktów. W przypadku planu miejscowego są to czynności (kolejne etapy) określone w art.

14 - 20 u.p.z.p. Zaniechanie którejs z czynności może stanowić istotne naruszenie trybu, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub części. Natomiast co do zasad sporządzania planu, o których wspomina art. 28 ust. 1 u.p.z.p., to nie zostały one w ustawie skatalogowane. Do pojęcia zasad odwołuje się art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy, który stanowi, że ustawa określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej. Zasady sporządzania planu miejscowego, jak podnosi się w orzecznictwie i piśmiennictwie, powinny być interpretowane jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki). O istotności naruszenia zasad lub trybu decyduje wpływ stwierdzonego naruszenia na treść rozstrzygnięcia planistycznego bądź na prawa uczestników procesu planistycznego (zwłaszcza właścicieli nieruchomości) zagwarantowane im przede wszystkim w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 251-253; por. też wyrok NSA z 12 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 3575/18, publ. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej jako: „CBOSA”).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy wskazać należy, że rację ma Wojewoda kwestionując wskazane w skardze zapisy zaskarżonej uchwały. Pogląd ten podziela także organ.

W § 19 zaskarżonej uchwały wymieniono tereny elementarne oznaczone w planie symbolami cyfrowo-literowymi od 1RM do 11RM, tymczasem w części graficznej planu (załączniku nr 1 do uchwały) znajduje się pięć terenów o symbolu RM, tj. 1RM, 2RM, 3RM, 4RM i 5RM. Nie występują tam tereny o symbolu 6RM, 7RM, 8RM, 9RM, 10RM, 11RM. Powoduje to ewidentną sprzeczność między częścią tekstową a graficzną planu, co narusza art. 15 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z § 8 ust. 2 rozporządzenia. Wskazać bowiem należy, że część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i musi być z nią niesprzeczna. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1804/15 (publ. CBOSA) „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". Zatem rysunek planu nie może zawierać innych ustaleń niż te, które wynikają z części tekstowej uchwały, a jednocześnie nie może pomijać ustaleń wynikających z części tekstowej dla poszczególnych terenów. Sprzeczność i brak spójności między tymi częściami, w szczególności w zakresie dotyczącym przeznaczenia określonego terenu, muszą być uznane jako istotne naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, powinien zawierać regulacje czytelne, jasne, spójne, niewykluczające się wzajemnie i niestwarzające wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to może stanowić zagrożenie dla standardów państwa prawa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych (tak NSA w wyroku z 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13, publ. CBOSA). Zatem przeznaczenie terenu musi być określone w planie jednoznacznie, co nie zachodzi w sytuacji, gdy pomiędzy częścią graficzną i tekstową występuje sprzeczność.

Mając na uwadze powyższe rozważania należy stwierdzić, że skoro pomiędzy obiema obligatoryjnymi częściami planu (tekstową i graficzną) istnieje oczywista rozbieżność, to zasadny jest wniosek Wojewody dotyczący konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego wskazanych niezgodności, jako istotnie naruszających zasady sporządzenia planu miejscowego wynikające z art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w zw. z § 8 ust. 2 rozporządzenia. Naruszenia te są naruszeniami istotnymi, gdyż dotyczą niespójności pomiędzy obligatoryjnymi częściami planu.

W tym stanie rzeczy Sąd, z mocy art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 19 w zakresie sformułowania: „6RM, 7RM, 8RM, 9RM, 10RM, 11RM”.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA
Wojciech Grabowski
Wojciech Grabowski