



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 18 marca 2020 r.

Poz. 2697

WYROK NR IV SA/PO 768/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 5 grudnia 2019 r.

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie wsi Wijewo

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 768/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 05 grudnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Tomasz Grossmann (spr.)

Sędzia WSA Maciej Busz

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska

Protokolant st. sekr. sąd. Agnieszka Walocha

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 05 grudnia 2019 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Gminy Wijewo

z dnia 22 lutego 2019 r., nr V/30/2019

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie wsi Wijewo

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej terenu oznaczonego na rysunku miejscowego planu symbolem „MN”;

2. zasądza od Gminy Wijewo na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

Pismem z 17 lipca 2019 r. (znak: KN-I.0552.53.2019.9) Wojewoda Wielkopolski (dalej też jako „Wojewoda” lub „Skarżący”), reprezentowany przez r.pr. Dorotę Winną-Pamirską, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506; dalej

w skrócie „u.s.g.”), zaskarżył uchwałę nr V/30/2019 Rady Gminy w Wijewie z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie wsi Wijewo (zwaną też dalej „Uchwałą” lub „Planem”) – w części – i wniósł o:

- 1) stwierdzenie nieważności zaskarżonej Uchwały „w zakresie terenu MN”;
- 2) zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz Skarżącego kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi jej autor podał, że Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 01 marca 2019 r. Przechodząc zaś do meritum skargi, wskazał, że zgodnie 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 też dalej „rozporządzeniem MI”) na rysunku planu stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego. W odniesieniu do Uchwały wskazany wyżej przepis rozporządzenia naruszony został w ten sposób, że na rysunku Planu wprowadzono (wraz z linią rozgraniczającą tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania) teren oznaczony symbolem „MN”, bez jakichkolwiek ustaleń w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w treści Uchwały oraz bez umieszczenia go w legendzie użytych na rysunku planu oznaczeń. Z uwagi na niespójność aktu prawnego, jakim jest plan miejscowy, stanowi [to] istotne naruszenie zasad sporządzania planu w zakresie wyznaczonego terenu MN/.

Ponadto Wojewoda zauważył, że:

□ na rysunku Planu tereny WS4/ [powinno być raczej: „WS/4” – uw. Sądu], WS/5 i WS/6 zostały oznaczone w sposób nieczytelny i utrudniający ich lokalizację na rysunku Planu;

□ w § 15 ust. 1 pkt 5 Uchwały wyznaczono tereny oznaczone symbolami KDPJ/1-144 [powinno być raczej: „KDPJ/1-14” – uw. Sądu] jako ciągi pieszo-jezdne (wewnętrzne). Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia MI określającym podstawowe barwne oznaczenia graficzne, dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, teren drogi wewnętrznej oznacza się kolorem jasnoszary. Tymczasem na rysunku Planu tereny dróg zostały oznaczone kolorem białym, czyli jak tereny dróg publicznych;

□ wprowadzony na rysunku Planu, w legendzie użytych oznaczeń, symbol stanowiska archeologicznego jest zbędny, gdyż na obszarze objętym Planem nie występują indywidualne stanowiska archeologiczne (cały obszar Planu znajduje się w strefie ochrony zewidencjonowanych stanowisk archeologicznych).

W odpowiedzi na skargę Gmina Wijewo - Rada Gminy Wijewo (dalej też jako „Rada Gminy”), reprezentowana Wójta Gminy Wijewo (zwanego też dalej „Wójtem”), wniosła o uwzględnienie skargi, przychylając się do stanowiska prezentowanego w skardze, iż zasadne jest stwierdzenie nieważności Uchwały w zakresie terenu MN/.

Na rozprawie w dniu 05 grudnia 2019 r. pełnomocnik Wojewody podtrzymał wnioski i wywody skargi, jednocześnie uściślając, że przedmiotem zaskarżenia objęte są tylko postanowienia Uchwały w zakresie terenu „MN”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

1. Skargę na przedmiotową uchwałę Rady Gminy Wijewo wywiódł w niniejszej sprawie Wojewoda jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów Rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.; w skrócie „u.s.g.”).

1.1. W świetle 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 skrepowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. np.: wyrok NSA z 15.07.2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7; postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, w skrócie „CBOSA”).

1.2. W rozpoznawanej sprawie jest poza sporem, że Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania Uchwały – co nastąpiło, jak podano w skardze, 01 marca 2019 r. – nie orzekł o jej nieważności, wobec czego władny był zaskarżyć Uchwałę później, w trybie art. 93 u.s.g.

2. Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. 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. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część danego aktu lub czynności (zob. J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008 r., II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10; dostępne w CBOSA), przy czym reguła ta odnosi się również do zaskarżania planów miejscowych (por. wyrok NSA z 05.06.2014 r., II OSK 117/13, CBOSA) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

2.1. Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała nr V/30/2019 Rady Gminy w Wijewie z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie wsi Wijewo.

2.2. Autor skargi wyraźnie wskazał, że zaskarża Uchwałę w części, przy czym z wniosku zawartego w pkt 1 petitum skargi wynika, iż czyni to „w zakresie terenu MN/”. W konsekwencji w takim wyłącznie zakresie Uchwała została poddana kontroli Sądu w niniejszym postępowaniu.

2.3. Jak wynika z części wstępnej Uchwały, jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945.; w skrócie „u.p.z.p.”). Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 11 marca 2019 r. (poz. 2766) i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia (§ 18 Uchwały).

2.4. Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona Uchwała, jako podjęta w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w skrócie „m.p.z.p.”), 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.

3. Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał skargę Wojewody z 17 lipca 2019 r. za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia (zob. pkt 2.2. powyżej) oraz własnej kognicji.

4. 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.

4.1. Pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego” (zwanego też potocznie „procedurą planistyczną”) – którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności 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.

4.2. Pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – należy wiązać zaś przede wszystkim 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 25.05.2009 r., II OSK 1778/08; z 11.09.2008 r., II OSK 215/08 – CBOSA). A ponieważ m.p.z.p. jest aktem prawa miejscowego, to w pojęciu „zasad sporządzania planu miejscowego” mieszczą się także – obok szczegółowych zasad sporządzania tego rodzaju aktów planistycznych, określonych przede wszystkim w u.p.z.p. – także ogólne wymogi, jakie powinien spełniać każdy prawidłowo sporządzony akt prawa miejscowego (zob. szerzej wyrok WSA z 07.03.2019 r., IV SA/Po 1189/18, CBOSA).

5. W rozpoznawanej skardze jej autor podniósł wyłącznie zarzut mieszczący się w drugiej z ww. kategorii wadliwości – naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Naruszenie to, zdaniem Skarżącego, polegało na tym, iż na rysunku Planu wprowadzono (wraz z linią rozgraniczającą tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania) teren oznaczony symbolem „MN/”, bez jakichkolwiek ustaleń w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w treści Uchwały, a także bez umieszczania go w legendzie użytych na rysunku Planu oznaczeń.

5.1. W ocenie Skarżącego powyższe uchybienie stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu. Zgodnie bowiem 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; w skrócie „rozporządzenie MI”) stanowi bowiem, że: „Na rysunku planu stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.”

5.2. Rada Gminy przychyliła się do stanowiska zaprezentowanego w skardze.

6. W ocenie Sądu bezsporna w tej sprawie okoliczność, że na rysunku Planu został wydzielony teren oznaczony symbolem „MN/”, który nie został umieszczony w legendzie Planu i nie znalazł żadnego odzwierciedlenia w części tekstowej Planu, stanowi bez wątpienia istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., skutkujące nieważnością Uchwały w kontrolowanym zakresie. Przy czym nie chodzi w tym przypadku tylko o wyknięty w skardze brak wymaganego, w świetle § 8 ust. 2 rozporządzenia MI, powiązania części rysunkowej z tekstową Planu i brak stosownego objaśnienia symbolu „MN/”, ale także o to, że w zakresie terenu oznaczonego tym symbolem Plan nie spełnia swojej ustawowej funkcji. Wbrew bowiem dyspozycji art. 4 ust. 1 u.p.z.p. (powtórzonej następnie, w nieco innym kontekście, w art. 14 ust. 1 u.p.z.p.) zaskarżona Uchwała nie ustala przeznaczenia terenu oznaczonego na rysunku Planu symbolem „MN/”, ani nie określa sposobu (sposobów) zagospodarowania oraz warunków zabudowy tego terenu.

7. Mając wszystko to na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w pkt 1 sentencji wyroku, tj. stwierdził nieważność Uchwały w części dotyczącej terenu oznaczonego na rysunku Planu symbolem „MN/”. O kosztach postępowania sądowego (pkt 2 sentencji wyroku), Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., uwzględniając wynagrodzenie pełnomocnika Skarżącego ustalone zgodnie z § 15 ust. 1 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 (Dz. U. z 2018 r. poz. 265), w wysokości 480 zł.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann (spr.)

Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Asesor sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska