



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 stycznia 2020 r.

Poz. 775

WYROK NR II SA/WR 861/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 27 lutego 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (spr.)

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

Protokolant

referent Natalia Rusinek

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 27 lutego 2019 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Radę Gminy Kostomłoty
z dnia 30 października 2017 r. nr XLIII/265/17
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kostomłoty dla
obszaru położonego w obrębie Budziszów, Ramułowice, Karczyce, Jarząbkowice oraz Chmielów

I. stwierdza nieważność załącznika graficznego nr 1 do zaskarżonej uchwały dla terenu oznaczonego symbolem E-1U;

II. zasądza od Gminy Kostomłoty na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, wniósł skargę na uchwałę nr XLIII/265/17 Rady Gminy Kostomłoty z dnia 30 października 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kostomłoty dla obszaru położonego w obrębie Budziszów, Ramułtowiec, Karczyce, Jarząbkowice oraz Chmielów. Przywołując w podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2017 r. poz. 1875 ze zm.) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2017 r. poz. 1369 ze zm.) wniósł o 1) stwierdzenie nieważności załącznika graficznego nr 1 do tej uchwały dla terenu oznaczonego symbolem E-1U, 2) zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Zarzucono Radzie Gminy Kostomłoty podjęcie załącznika graficznego nr 1 do uchwały dla terenu oznaczonego symbolem E-1U z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu pn (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.) oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez nieuwzględnienie w treści uchwały postanowień dla terenu przedstawionego na załączniku graficznym uchwały.

Na uzasadnienie wskazano, że Rada Gminy Kostomłoty, na sesji w dniu 30 października 2017 r., na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym i art. 20 ust. 1 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz po stwierdzeniu zgodności ze uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kostomłoty, podjęła uchwałę nr XLIII/265/17 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kostomłoty dla obszaru położonego w obrębie BUG Ramułtowiec, Karczyce, Jarząbkowice oraz Chmielów, zwaną dalej „uchwałą”. Uchwała ta, wraz z dokumentacją planistyczną, została przesłana pismem Wójta Gminy Kostomłoty z dnia 7 listopada 2017 r. (RITGRO-ŚPGP.6724.27.2017) i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 9 listopada 2017 r. Ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Wojewoda Dolnośląski wnosi skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie.

Kontrolowana uchwała została podjęta m.in. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ust. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W podstawie prawnej uchwały przywołano również przepis art. 20 ust. 1 ustawy, który stanowi, że plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu ustaleń nienaruszalności studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych.

Wojewoda podkreśla, że podstawy nieważności uchwały w spraw uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazane zostały przez ustawodawcę w art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, 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 w części. Skarżący wskazuje, że zasady sporządzania dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587). Przeprowadzona ocena zgodności z prawem kontrolowanej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozwoliła stwierdzić, że Rada Gminy Kostomłoty, uchwalając ten plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Na rysunku planu znajduje się, nieuwzględniony w treści uchwały, teren E-1U. Jedyńie z ustaleń wstępnych planu wynika, że podstawowym przeznaczeniem terenów oznaczonych na rysunku symbolem U jest zabudowa usługowa (§ 5 pkt 4 uchwały). Natomiast w ustaleniach dla strefy „E” - obręb Chmielów brak jest

jakichkolwiek uregulowań dotyczących terenu E-1U. Strona skarżąca wskazuje, iż zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji, z zakresu infrastruktury technicznej. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. W myśl § 4 pkt 1 i 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów, a 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.

Mając na uwadze zacytowane przepisy można stwierdzić, że część tekstowa planu i załącznik graficzny stanowią całość. Postanowienia części tekstowej planu oraz oznaczenia graficzne powinny umożliwiać jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku, gdy powiązanie takie nie jest możliwe, oznacza to, że zostały naruszone zasady sporządzania planu. Skoro zatem do terenu E-1U nie odnosi się część tekstowa planu miejscowego, to oznacza to, że w tym zakresie istnieje niespójność pomiędzy treścią planu, a jego częścią graficzną. Po-wyższe oznacza, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego we wskazanym zakresie został podjęty z naruszeniem zasad sporządzania planu. Także wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Gminy Kostomłoty, zawarte w piśmie z dnia 9 stycznia 2018 r., zgodnie z którymi: „Brak ustaleń dla terenu E stanowi omyłkę, w związku z tym wnosimy o derogację ustaleń w zakresie terenu E-1U w załączniku graficznym”. Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych. Na poparcie swego stanowiska strona skarżąca przytacza wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 688/12 „w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. określono szczegółowe wymagania dotyczące projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który składa się z części tekstowej i graficznej. Tekst planu stanowi treść uchwały rady gminy a jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń wyrażonych graficznie na rysunku. Rysunek planu musi być więc uwzględniony w takim zakresie w jakim jest "opisany". W pewnym uproszczeniu rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu planu (...). Wobec oczywistej sprzeczności między rysunkiem planu a jego tekstem - niezależnie od tego, czy nastąpiła ona na skutek omyłki czy też świadomego zabiegu, niedopuszczalne było pozostawienie w obrocie prawnym zapisu tekstu planu, który nie znajduje potwierdzenia na jego rysunku oraz fragmentu rysunku planu, dla którego nie ma ustaleń w tekście.”; oraz z dnia 31 lipca 2012 r. sygn. akt II SA/Wr 328/12 „Tekst planu i rysunek planu stanowią jedną całość, część tekstowa stanowi jego treść, natomiast część graficzna wskazuje za pomocą przyjętych symboli i nazewnictwa powiązanie z częścią tekstową planu (art. 20 ust. 1 zd.2 u.p.z.p. i § 8 ust. 2 rozp. Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.). Jeżeli zatem istnieje niespójność pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu to oznacza, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 zd. 2 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę strona przeciwna uznała skargę w całości. W uzasadnieniu wskazano, że w dniu 30 października 2017 r. Rada Gminy Kostomłoty podjęła uchwałę nr 1111/265/17 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Kostomłoty dla obszaru położonego w obrębie Budziszów, Ramułowice, Karczyce, Jarząbkowice oraz Chmielów. Zgodnie

z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2018 poz. 1945) uchwała wraz z załącznikami i dokumentacją formalno - prawną została przekazana do Wojewody Dolnośląskiego w celu oceny zgodności z przepisami prawnymi. Uchwała Rady Gminy Kostomłoty w sprawie uchwalenia miejscowego planu gospodarowania przestrzennego gminy Kostomłoty dla obszaru położonego w obrębie Budziszów, Ramułowice, Karczyce, Jarząbkowice oraz Chmielów została opublikowana w 16 listopada 2017 roku, w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego pod poz. 4753. Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności załącznika graficznego nr 1 do tej uchwały dla terenu oznaczonego symbolem E-1U. Na rysunku planu znajduje się nieuwzględniony w treści uchwały teren E-1U. Jedynie z ustaleń wstępnych planu wynika, że podstawowym przeznaczeniem terenów oznaczonych na rysunku symbolem U jest zabudowa usługowa. Natomiast w ustaleniach dla strefy "E" obręb Chmielów - brak jest jakichkolwiek uregulowań dotyczących terenu E-1U. W odpowiedzi na skargę podtrzymano wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Gminy Kostomłoty, zawarte w piśmie z dnia 9 stycznia 2018 r., zgodnie z którymi "Brak ustaleń stanowi omyłkę, w związku z tym wnosimy o derogację ustaleń w zakresie tego załącznika graficznym". Po dokonaniu analizy zarówno zarzutów jak i uzasadnienia wniesionej skargi podnoszone w skardze zarzuty, są w ocenie organu właściwe i uzasadnione.

Wojewódzki sąd administracyjny zważył:

Stosownie do treści art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 1066 z późn. zm.) w zw. z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.) - "p.p.s.a.", sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Wspomniana kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Innymi słowy, sąd administracyjny bada, czy zaskarżony akt administracyjny (decyzja, po-stanowienie) jest zgodny z obowiązującymi w dacie jego podjęcia przepisami prawa materialnego określającymi prawa i obowiązki stron oraz przepisami proceduralnymi normującymi podstawowe zasady postępowania przed organami administracji publicznej. Kontrola działalności administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Dalej trzeba powiedzieć, że wedle art. 147 § 1 tej ustawy, sąd uwzględniając skargi na uchwały lub akty, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 6, stwierdza ich nieważność w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Sąd badając wedle tych zasad legalność uchwały nr XLIII/265/17 Rady Gminy Kostomłoty z dnia 30 października 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kostomłoty dla obszaru położonego w obrębie Budziszów, Ramułowice, Karczyce, Jarząbkowice oraz Chmielów doszedł do przekonania, że kwestionowana uchwała (w zakresie zaskarżonym) wymaga eliminacji z obrotu prawnego, stosownie do treści przywołanego artykułu.

Według art. 91 ustawy z dnia 9 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. dz. u. z 2018 r., poz. 994) 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, w trybie określonym w art. 90 (ust. 1). Jeśli zaś, tak jak w rozpoznawanej sprawie, w terminie wyznaczonym przez ustawę organ nadzoru nie wyda rozstrzygnięcia nadzorczego w przedmiocie wyeliminowania z obrotu prawnego remonstrowanej uchwały, wnosi na nią skargę do sądu administracyjnego, w trybie art. 93 ust. 1 zd. 2 u.s.g.

W utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych, podkreśla się, iż z treści art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. wynika, że przesłanką do stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu terytorialnego jest istotne naruszenie prawa, a zatem takie, którego skutki nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawa. Do takich istotnych naruszeń, których skutkiem jest nieważność uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów kompetencyjnych, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 18 października 2016 r. sygn. akt II GSK 1650/16 - Lex nr 2168693, 17 lutego 2016 r. sygn. akt II FSK 3595/13 - Lex nr 2036630, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 września 2016 r. sygn. akt IV SA/Wr 306/16 - Lex nr 2145735).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz.U.2018.1945, z dnia 2018.10.10) w art. 15 zawiera obligatoryjne i fakultatywne elementy planu miejscowego.

Dalej trzeba powiedzieć, że w toku postępowania nadzorczego do Wojewody Dolnośląskiego wpłynęło pismo Przewodniczącego Rady Gminy Kostomłoty, w którym podniesiono, że brak ustaleń dla terenu E~1U stanowi omyłkę, w związku z tym rada wnosi o derogację ustaleń w zakresie terenu E-1U na załączniku graficznym.

W zakwestionowanej uchwale wskazano (między innymi) ustalenia dla strefy „E - obręb Chmielów”. W rozdziale 31 określono ustalenia dla terenów zabudowy mieszkaniowej; w rozdziale 32 dla terenów usług, dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem E-1UP.

Natomiast analiza załącznika graficznego do uchwały wskazuje, że na tym załączniku z terenu oznaczonego jako E-1 RM (w legendzie wskazano, że jest to teren zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, ogrodniczych i hodowlanych) „wycięto” teren o nierównomiernym kształcie, oznaczony literami E – 1U, przy czym z tejże legendy wynika, że takie oznaczenie dotyczy terenów usługowych/przeznaczonych pod budowę usługową. W tym miejscu trzeba przypomnieć, że w części tekstowej planu, w rozdziale 32 określono ustalenia dla terenów usług, dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem E-1UP, a to oznaczenie odpowiada określeniu w legendzie załącznika terenom usług publicznych. W efekcie należy zgodzić się ze stronami postępowania, że normodawca gminny (być może istotnie przez pomyłkę) nie zawarł ustaleń dla terenu E~1U.

Jak wskazuje treść przepisów art. 15 u.p.z.p. plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest jego integralną częścią, ma tym samym także moc wiążącą i jest "uściśleniem" części tekstowej. Stąd ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie (czyli z uwzględnieniem tak części graficznej jak i tekstowej). Ze wskazanych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Inaczej mówiąc, część graficzna planu nie może zawierać ustaleń, które nie odpowiadają zawartości tekstu planu. Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r. (sygn. akt II OSK 1854/08) stwierdził, iż: „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych (...)”.

Reasumując, na podstawie przywołanego art. 147 ppsa, należało orzec jak na wstępie.

Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w art. 200 oraz art. 205 § 2 p.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 265).