



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 listopada 2018 r.

Poz. 5870

WYROK NR II SA/WR 719/16
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 8 lutego 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski
(spr.)

Protokolant:

specjalista Izabela Szczerbińska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 lutego 2017 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Węglińca
z dnia 23 lutego 2016 r. nr 210/XVI/16
w przedmiocie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego wsi Czerwona Woda

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części graficznej we
fragmentie odnoszącym się do dwóch nieopisanych, oznaczonych na
żółto terenów znajdujących się w sąsiedztwie terenów 2. 94M i 1.13 RM;

II. zasądza od Gminy Węglińca na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł
(czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania
sądowego.

Uzasadnienie

Uchwałą nr 210/XVI/16 z dnia 23 lutego 2016 r. Rada Miejska Węglińca na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 z późn. zm.), art. 3, 20 i 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.) w związku z uchwałą nr 500/XXIV/13 Rady Miejskiej Węglińca z dnia 28 maja 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Czerwona

Woda oraz po stwierdzeniu, że plan nie narusza ustaleń zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Węglińca przyjętej uchwałą nr 123/X/2015 Rady Miejskiej w Węglińcu z dnia 29 września 2015 r., uchwaliła zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Czerwona Woda.

Skargę na tę uchwałę wniósł Wojewoda Dolnośląski domagając się stwierdzenia nieważności załącznika graficznego do tej uchwały we fragmencie odnoszącym się do dwóch nieopisanych, oznaczonych na żółto terenów znajdujących się w sąsiedztwie terenów 2.94M i 1.3 RM, podjętej z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015r., poz. 199 ze zm.) 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 (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587) w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Dolnośląski podniósł, co następuje:

Rada Miejska Węglińca na sesji dnia 23 lutego 2016 r., w związku z uchwałą Nr 500/XXIV/13 Rady Miejskiej Węglińca z dnia 28 maja 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Czerwona Woda oraz po stwierdzeniu, że nie zostały naruszone ustalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Węglińca, przyjętej uchwałą Nr 123/X/2015 Rady Miejskiej w Węglińcu z dnia 29 września 2015 r., podjęła uchwałę Nr 210/XVI/16 z dnia 23 lutego 2016 roku w sprawie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Czerwona Woda.

Uchwała została przesłana pismem z dnia 23 lutego 2016 r. (znak: RM.0711.11.2016) i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 29 lutego 2016 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.

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wskazano także art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń 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. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią obowiązującą w dniu przyjęcia przedmiotowego planu miejscowego, 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.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, spowodowała stwierdzenie, że Rada Miejska Węglińca, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Wskazać trzeba w tym miejscu, 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 zwane dalej „rozporządzeniem”.

Na rysunku planu, w sąsiedztwie terenów 2.94M i 1.13RM znajdują się 2 nieopisane, oznaczone na żółto tereny. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. 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 wyżej cyt. ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo: przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. 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 powyższe stwierdzić należy, że część tekstowa planu oraz 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 dwóch nieopisanych, oznaczonych na żółto terenów znajdujących się w sąsiedztwie terenów 2.94M i 1.13RM nie odnosi się część tekstowa planu miejscowego to oznacza to, że w tym zakresie istnieje niespójność pomiędzy treścią planu, a jego częścią graficzną. Powyższe oznacza, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego we wskazanym zakresie został podjęty z naruszeniem zasad sporządzania planu. Powyższe stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części. Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych.

W toku prowadzonego postępowania nadzorczego wskazano Radzie Miejskiej Węglińca, że na rysunku planu znajdują się przedmiotowe, nieopisane tereny. W odpowiedzi udzielonej pismem z dnia 26 kwietnia 2016 r. znak: L. dz. II/IR.6720.Cz.W.W.2016 Burmistrz Miasta i Gminy Węglińca wskazał, że przedmiotowe tereny to tereny rolne z zakazem zabudowy, które winny mieć oznaczenie jako tereny rolne oznaczone symbolami R, a brak tych opisów jest niezamierzona pomyłką w oznaczeniu rysunku planu. Odnosząc się do tego twierdzenia należy zauważyć, że oznaczenie przedmiotowych obszarów kolorem żółtym nie identyfikuje ich w sposób jednoznaczny jako tereny, które winny być oznaczone symbolem R. Tym samym kolorem są bowiem na rysunku planu wyróżnione tereny oznaczone symbolem Rm, w stosunku do których tekst planu zawiera odmienne ustalenia. W związku z powyższym należy stwierdzić, że nie jest możliwa jednoznaczna identyfikacja dwóch nieoznaczonych terenów, co uniemożliwia ustalenie, na podstawie tekstu planu, obowiązujących na ich obszarze ustaleń szczegółowych co należy uznać za istotne naruszenie zasad sporządzania planu uzasadniające stwierdzenie nieważności odpowiednich fragmentów części graficznej planu miejscowego.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Węglińcu uznała zasadność skargi w całości i wniosła o jej uwzględnienie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2014 r. poz. 1647 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 w/w ustawy). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), zwanej dalej „P.p.s.a.”, zakres kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na: akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) i akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Zgodnie z art. 147 § 1 P.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa

w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Wrazie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części (art. 151). Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która - zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. - jest aktem prawa miejscowego. A więc jest ona objęta zakresem art. 3 pkt 5 § 2 P.p.s.a.

Wskazać tutaj należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego stanowi istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc nie będące przyczyną nieważności uchwały (por. T. Bąkowski, Komentarz do art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 03.80.717), [w:] T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004).

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń.

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 (por. wyrok z dnia 28 września 2010 r. II SA/Wr 403/10 oraz z 28 listopada 2012 r., II SA/Wr 688/12).

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 całością tekstową planu (art. 20 ust. 1 zd. 2 u.p.z.p. i § 8 ust. 2 rozp. Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

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 28 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 lipca 2012 r., II SA/WR 328/12).

W świetle przywołanych przepisów Sąd podzielił zasadność skargi Wojewody Dolnośląskiego i uznał konieczność stwierdzenia nieważności załącznika graficznego do przedmiotowej uchwały we fragmencie odnoszącym się do dwóch nieopisanych, oznaczonych na żółto terenów znajdujących się w sąsiedztwie terenów 2.94M i 1.13RM. Do tych dwóch terenów nieopisanych literowym symbolem i numerem wyróżniającym go spośród innych terenów nie odnosi się część tekstowa planu miejscowego, co powoduje niespójność pomiędzy treścią planu a częścią graficzną. To oznacza, że w niniejszej sprawie plan miejscowy został w tym zakresie podjęty z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania, co stanowi podstawę

stwierdzenia nieważności części graficznej we wskazanym fragmencie. Burmistrz Miasta i Gminy Węgliniec wyjaśnił, że tereny te oznaczone kolorem żółtym to tereny rolne z zakazem zabudowy i winny być oznaczone symbolem R. Jednakże istniejące oznaczenie tylko kolorem żółtym nie identyfikuje tych terenów w sposób jednoznaczny do tego przeznaczenia, ponieważ tym samym kolorem oznaczono tereny o symbolu Rm.

Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzekł jak w pkt pierwszym sentencji.

Orzeczenie o kosztach oparto o przepis art. 200 P.p.s.a.