



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 8 listopada 2019 r.

Poz. 6321

WYROK NR II SA/WR 396/19
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 6 sierpnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Protokolant:

asystent sędziego Małgorzata Szymańska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 6 sierpnia 2019 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Chojnów
z dnia 18 grudnia 2018 r. nr III.22.2018
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wyodrębnionego
obszaru w obrębie wsi Biała

I. stwierdza nieważność § 10 ust. 4 pkt 6 lit. a tiret czwarte i lit. b tiret trzecie zaskarżonej uchwały;
II. zasądza od Gminy Chojnów na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski – działając w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506) 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. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.), dalej "p.p.s.a." – wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Chojnów nr III.22.2018 z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wyodrębnionego obszaru w obrębie wsi Biała, wnioskując o stwierdzenie nieważności § 10 ust. 4 pkt 6 lit. „a” tiret czwarte i lit. „b” tiret trzecie ww. uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda zarzucił Radzie Gminy podjęcie § 10 ust. 4 pkt 6 lit. „a” tiret czwarte i lit. „b” tiret trzecie zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm.), dalej jako „u.p.z.p.” w związku 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), dalej jako „rozporządzenie”, polegającym na braku odzwierciedlenia na załączniku graficznym do uchwały (będącego załącznikiem nr 1) ustaleń jej tekstu w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy dla terenu 1-PE od zachodniej granicy tego terenu i jednocześnie obszaru objętego planem miejscowym oraz dla terenu 2-PE od północnej granicy tego terenu i jednocześnie obszaru objętego planem miejscowym.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Chojnów, uchwalając przedmiotową zmianę planu zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego w zakresie objętym wnioskiem o stwierdzenie nieważności.

Uzasadniając tak sformułowane zarzuty, Wojewoda przedstawił szeroką argumentację wskazując najpierw na zawarte w § 10 ust. 4 pkt 6 uchwały postanowienie z którego wynika, że dla terenów 1-PE i 2-PE, w zakresie zasad zagospodarowania terenu, ustalono nieprzekraczalne linie zabudowy o przebiegu wskazanym na rysunku planu w odległości 10 m od zachodniej granicy obszaru objętego planem (dla terenu 1-PE) i 10 m od północnej granicy obszaru objętego planem (dla terenu 2-PE). Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza załącznika graficznego do uchwały, doprowadziła do stwierdzenia, że opisane wyżej ustalenia tekstu uchwały w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy dla terenów 1-PE i 2 PE (stanowiących tereny powierzchniowej eksploatacji) usytuowanych odpowiednio 10 m od zachodniej granicy i 10 m od północnej granicy obszaru objętego zmianą planu miejscowego, nie zostały odzwierciedlone na rysunku stanowiącym załącznik nr 1 do zaskarżonego aktu, mimo dodatkowego odesłania do części graficznej uchwały w treści przytoczonego przepisu. Rysunek planu nie wyznacza żadnych linii zabudowy od strony zachodniej granicy terenu 1-PE, nie wyznacza również tych linii od strony północnej granicy terenu 2-PE. W dalszej części uzasadnienia, organ nadzoru przywołał orzecznictwo sądowoadministracyjne jak również przepisy szczególne, w świetle których realizacja procedury planistycznej, bez uwzględnienia na rysunku planu ustaleń zawartych w tekście planu, bądź bez odzwierciedlenia w tekście planu ustaleń wynikających z załącznika graficznego, narusza prawo w sposób istotny.

W doręczonej Sądowi odpowiedzi na skargę organ gminy odniósł się do zarzutów skargi. W kwestii rozbieżności pomiędzy tekstem zaskarżonej uchwały, a rysunkiem planu miejscowego w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy wskazał, że linie zabudowy zostały ustalone w fazie koncepcyjnej projektu planu miejscowego zarówno w treści uchwały jak i na rysunku planu miejscowego. Organ wyjaśnił, że na etapie wstępnych uzgodnień wewnętrznych omawiane nieprzekraczalne linie zabudowy zostały usunięte z rysunku planu miejscowego, natomiast pozostawione w treści zaskarżonej uchwały, co stanowi oczywistą omyłkę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Ocena legalności zaskarżonej przez Wojewodę uchwały Rady Gminy Chojnów w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wyodrębnionego obszaru w obrębie wsi Biała winna być dokonana z uwzględnieniem regulacji art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U z 2018 r. poz. 1945 ze zm.) - dalej jako u.p.z.p., który jako przepis szczególny w stosunku do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej jako u.s.g.) określa przesłanki nieważności uchwały podjętej w tym przedmiocie w zakresie węższym niż przypadku stwierdzenia nieważności uchwały na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w jego aktualnym brzmieniu, 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 treści tej regulacji jednoznacznie wynika, że ustawodawca rozróżnia pojęcie "zasad sporządzania planu" oraz pojęcie "trybu sporządzania planu". Tryb sporządzania planu odnosi się niewątpliwie do sekwencji czynności podejmowanych przez organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego. Natomiast zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości tego aktu (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zamieszczonych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Istotne także jest, że ustawodawca wprowadził przesłankę istotności naruszenia zarówno co do naruszenia zasad, jak i trybu sporządzania planu miejscowego. Tym samym, nie każde naruszenie w tym zakresie będzie skutkowało nieważnością aktu planistycznego, lecz tylko takie, które ma charakter istotny. Dodać także należy, że zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego następuje w takim trybie w jakim jest on uchwalany (art. 27 u.p.z.p.).

Dokonując oceny zaskarżonej uchwały w kontekście przesłanek określonych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., Sąd stwierdził, że przy jej podjęciu Rada Gminy Chojnów w istotny sposób naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego.

W myśl 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. Stosownie natomiast do art. 20 ust. 1 zdanie drugie tej ustawy, część tekstowa planu stanowi treść uchwały a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia, stanowią załączniki do uchwały.

W myśl § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w formie rysunku na kopii mapy o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy, zawierającej obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem. 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 (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z przepisu tego wynika zatem, że załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały, ani nie może pomijać ustaleń przewidzianych w części tekstowej dla poszczególnych terenów.

W świetle przywołanych wyżej regulacji normatywnych, prawidłowo sporządzony projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego winien zawierać zarówno część tekstową jak i część graficzną. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że tekst planu stanowi treść uchwały rady gminy, a jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest natomiast załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. W pewnym uproszczeniu rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu planu. (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2006, s. 149 – 158). Część graficzna uchwały stanowiąca rysunek projektu planu powinna zatem odzwierciedlać treść tekstową planu i stanowić jej uszczegółowienie. Analizując w procesie stosowania prawa treść normatywną uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należy wziąć pod uwagę łącznie zapisy części tekstowej planu oraz rysunek tego planu. Rysunek ma stanowić odzwierciedlenie części tekstowej i odwrotnie.

Przyjmując zatem, że część graficzna planu stanowi uszczegółowienie, uzupełnienie i wyjaśnienie części tekstowej oraz ma moc wiążącą a postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową jak i graficzną, oczywistym jest, że nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09). Z tego też względu nie sposób zaakceptować rozwiązań przyjętych w rozpoznawanej sprawie, w których zapis części tekstowej nie znajduje potwierdzenia w części graficznej zmiany planu miejscowego.

Trafnie bowiem Wojewoda wskazuje, że wprowadzone w § 10 ust. 4 pkt 6 tekstu uchwały postanowienia dotyczące zasad zagospodarowania dla terenów oznaczonych symbolami 1-PE i 2-PE, w których wyznaczono nieprzekraczalne linie zabudowy w odległości 10 m od zachodniej i północnej granicy obszaru objętego planem o przebiegu pokazanym na rysunku planu, nie znajdują odzwierciedlenia na załączniku graficznym nr 1 do uchwały (mimo, że przepis ten odsyła w tym zakresie do rysunku planu). Bezsporne w sprawie jest,

że rysunek planu nie wyznacza żadnych linii zabudowy od strony zachodniej terenu 1-PE i od strony północnej terenu 2-PE. W wyniku powyższego zachodzi istotna i ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej częścią graficzną w zakresie wiążących ustaleń dotyczących zasad kształtowania zabudowy, których elementem są linie zabudowy wraz z ich parametrami (por. art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.). Dodać także należy, że według § 7 pkt 8 rozporządzenia, rysunek planu zawiera między innymi: linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu. Rysunek planu powinien zatem wskazywać przebieg linii zabudowy, jeżeli zostały one wyznaczone dla danego terenu w treści planu.

Należy zgodzić się z organem nadzoru, że zaistniałe uchybienie pojmować trzeba jako naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego.

Wykazana sprzeczność ustaleń zawartych w części tekstowej zaskarżonej zmiany planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami z części graficznej tego aktu może prowadzić do dysfunkcjonalności w stosowaniu norm planistycznych. Rysunek planu pomimo wyraźnego odesłania w treści planu nie obrazuje bowiem przebiegu linii zabudowy o której mowa w zaskarżonych przepisach. Tym samym, konieczne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego § 10 ust. 2 pkt 6 lit. a tiret czwarte oraz lit. b tiret trzecie zaskarżonej uchwały ustalającej linie zabudowy których nie ujęto na rysunku planu.

Stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części doprowadzi do spójności pomiędzy częścią tekstową i graficzną planu. Wydaje się także, że będzie to zgodne z intencją organu planistycznego, skoro z odpowiedzi na skargę wynika, że w zamiarem organu planistycznego było usunięcie pierwotnie przewidzianych linii zabudowy nie tylko z rysunku planu ale także z tekstu uchwały – pozostawienie ich części tekstowej traktuje bowiem jako oczywisty błąd.

W kontekście wyjaśnień organu gminy zauważyć także trzeba, że rację ma Wojewoda akcentując, że pominięcie w załączniku graficznym do zaskarżonej uchwały linii zabudowy usytuowanych w konkretnych odległościach od linii rozgraniczających danego terenu, w sytuacji, gdy odległość tych linii wyznaczono w tekście planu odsyłając dodatkowo do załącznika graficznego, nie może być uznane za oczywistą omyłkę, czy też błąd nie mający znaczenia dla stosowania postanowień planu. Zgodnie bowiem z przepisami u.p.z.p. uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób jednoznaczny - niebudzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych rozstrzygać o sposobie zagospodarowania terenów nią objętych. Na uwadze należy mieć ponadto, że taka uchwała kształtuje sposób wykonywania prawa własności (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego powinien zawierać zatem regulacje czytelne 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 (por. wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13, orzeczenia.nsa.gov.pl). Mając powyższe na uwadze, nie można, braku w oznaczeniach linii zabudowy na rysunku planu traktować w świetle treści planu, jako oczywistej omyłki czy też błędu. Zarówno bowiem przeznaczenie terenu jak i zasady jego zagospodarowania muszą być określone w planie miejscowym jednoznacznie i precyzyjnie. Przy stosowaniu planu nie można domniemywać sposobu zagospodarowania dla jednostek oznaczonych na załączniku graficznym 1- PE i 2 – PE w zakresie ograniczeń wynikających z istnienia (lub nie) linii zabudowy od strony północnej i zachodniej tych terenów. Oczywista sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną w omawianym zakresie, uniemożliwia weryfikację postanowień tekstowych planu z jego rysunkiem, a tym samym, uniemożliwia właściwą wykładnię przepisów planu.

W kontekście poczynionych uwag Sąd stwierdził, że zaskarżona uchwała w kwestionowanym przez organ nadzoru zakresie podjęta została z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, co w świetle art. 28 u.p.z.p. uzasadnia uwzględnienie skargi i stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 147 u.p.p.s.a. Sąd orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach swoje wsparcie znalazło zaś w art. 200 u.p.p.s.a.