



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 8 listopada 2019 r.

Poz. 6322

WYROK NR II SA/WR 785/18
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 lutego 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Anna Siedlecka (spr.)

Sędzia WSA Władysław Kulon

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

Protokolant:

Krzysztof Erbel

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 21 lutego 2019 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Oleśnica
z dnia 25 maja 2018 r. nr XLIV/322/18
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego dla obrębu Cieśle, gmina Oleśnica

I. stwierdza nieważność § 3 ust. 2 pkt 6, § 16 ust. 1 pkt 1 we fragmencie
„oraz tylko mieszkaniowe lub tylko usługowe” i § 17 ust. 1 we
fragmencie „/10-” zaskarżonej uchwały;

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

Uzasadnienie

Dnia 18 października 2018 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wpłynęła skarga Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę nr XLIV/322/18 Rady Gminy Oleśnica z dnia 25 maja 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Cieśle, gmina Oleśnica.

Skarżący organ nadzoru, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) oraz 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) wniósł o:

1) stwierdzenie nieważności § 3 ust. 2 pkt 6, § 16 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „, oraz tylko mieszkaniowe lub tylko usługowe”, § 17 ust. 1 we fragmencie: „RM/10-„ uchwały nr XLIV/322/18 Rady Gminy Oleśnica z dnia 25 maja 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Cieśle, gmina Oleśnica;

2) zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Radzie Gminy Oleśnica zarzucono podjęcie:

- § 16 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „,oraz tylko mieszkaniowe lub tylko usługowe” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073, z późn. zm.), polegającym na naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego w zakresie sposobu określenia przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;

- § 17 ust. 1 i § 3 ust. 2 pkt 6 uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 164, poz. 1587, z późn. zm.), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez niezachowanie spójności pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu.

W uzasadnieniu skarżący wyjaśnił, że upłynął 30 dniowy termin doręczenia organowi nadzoru przedmiotowej uchwały, zgodnie z art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności przedmiotowej uchwały Rady Gminy Oleśnica (w ww. zakresie). Mając na uwadze powyższe skarga jest zasadna.

Kolejno skarżący podkreślił, że ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, spowodowała stwierdzenie, że Rada Gminy Oleśnica, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego dotyczące części graficznej, tekstowej oraz standardów dokumentacji planistycznej.

Wojewoda Dolnośląski przytoczył § 17 ust. 1 przedmiotowej uchwały zgodnie, z którym „, Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem RM/10- ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: tereny zabudowy zagrodowej, 2) przeznaczenie uzupełniające: a) usługi obsługi rolnictwa, b) budynki gospodarcze i garaże, c) urządzenie towarzyszące, d) stawy hodowlane, oczka i zbiorniki wodne zgodnie z przepisami odrębnymi, e) zieleń urządzonea.”

Postępowanie nadzorcze dotyczące przedmiotowej uchwały ujawniło brak ustaleń tekstowych dla terenów oznaczonych symbolami od RM/1 do RM/9, które zostały wskazane na rysunku planu miejscowego – załącznik nr 1 do uchwały.

W wyjaśnieniach Zastępcy Wójta Gminy Oleśnica w piśmie z dnia 27 sierpnia 2018 r. wskazał, że „,w powyższym zakresie doszło do niezamierzonego błędu pisarskiego przy końcowym szczytowaniu treści uchwały. Jest rzeczą oczywistą, że treść uchwały odnosi się do dziesięciu obszarów RM wykazanych na rysunku planu.” Brakuje jedynie początkowej jedynki, ale w treści jest mowa o terenach, a więc o liczbie mnogiej obszarów RM. Podczas wyłożeń do publicznego wglądu także figurowała właściwa liczba terenów RM. Oznaczenie RM/10 określa końcową liczbę terenów RM, których jest 10. Zdaniem Zastępcy wójta Gminy Oleśnica jest to jedynie niezamierzony lapsus redakcyjny.

Mając na uwadze powyższe, zdaniem skarżącego w przedmiotowej sytuacji w przypadku terenów od RM/1 do RM/9 brak jest możliwości jednoznacznego powiązania ustaleń treści planu z rysunkiem planu.

Po analizie art. 20 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego skarżący wskazał, że część tekstowa planu oraz załącznik graficzny stanowią całość i powinny zostać tak sporządzone aby możliwe było powiązanie części graficznej z częścią tekstową. W analizowanym planie miejscowym powyższa zasada nie została zachowana. Podkreślił, że nieprecyzyjne oznaczenie § 17 ust. 1 uchwały terenów o przeznaczeniu podstawowym zabudowy zagrodowej symbolem „,RM/10-„(co de facto sugeruje, że regulacja odnosi się tylko do jednego terenu tj. RM/10), nie jest możliwe odczytanie w treści aktu, w sposób jasny i nie budzący wątpliwości, szczegółowych ustaleń dla terenów RM/1 – RM/9. W konsekwencji znacznie utrudnione

lub wręcz niemożliwe jest również powiązanie ustaleń treści planu dla terenów zabudowy zagrodowej (w zakresie terenów RM/1 – RM/9) z rysunkiem planu.

Ponadto zdaniem organu nadzoru także w § 3 ust. 2 pkt 6 uchwały występuje naruszenie o podobnym charakterze, jak to opisane powyżej. Zgodnie z treścią tego przepisu uchwały: „Następujące oznaczenia graficzne posiadają znaczenie informacyjne, sugerujące określone rozwiązania przestrzenne i regulacyjne. (...) 6) proponowany układ działek budowlanych.”

Skarżący wskazał również, że legenda rysunku planu miejscowego nie zawiera oznaczenia „proponowanego układu działek budowlanych”, który został wymieniony w § 3 ust. 2 pkt 6 uchwały wśród oznaczeń informacyjnych.

Jak wynika z pisma Zastępcy Wójta Gminy Oleśnica z dnia 27 sierpnia 2018 r. „W zakresie zapisu dotyczącego proponowanego układu działek budowlanych to faktycznie to ustalenie nie ma zastosowania w przypadku obszaru opracowania planu i w legendzie słusznie nie występuje, a w treści uchwały nie będzie miało zastosowania”.

Kolejno Wojewoda Dolnośląski wskazał, że zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu 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.

Skarżący podkreślił, że część tekstowa planu oraz załącznik graficzny stanowią całość i powinny zostać tak sporządzone, aby możliwe było powiązanie części graficznej z częścią tekstową. W analizowanej sprawie zasada nie została zachowana, co uzasadnia wnioskowanie o stwierdzenie nieważności § 3 ust. 2 pkt 6 uchwały z uwagi na istotne naruszenie art. 28 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Następnie w przedmiotowej skardze przytoczono § 16 ust. 1 pkt 1 uchwały, zgodnie z którym „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem MNU/1-MNU/9 ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe : tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług, mogące być realizowane jako mieszane mieszkaniowo – usługowe oraz tylko mieszkaniowe lub tylko usługowe”.

W ocenie organu nadzoru powyższy przepis uchwały we fragmencie „oraz tylko mieszkaniowe lub tylko usługowe” narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy nakazuje w miejscowym planie określić przeznaczenie terenów lub zasad ich zagospodarowania.

Skarżący wskazał, że w § 16 ust. 1 pkt 1 uchwały doszło do wewnętrznej sprzeczności, ponieważ rada najpierw postanowiła o przeznaczeniu terenów MNU/1-MNU/9 pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną z dopuszczeniem usług, a następnie dokonała regulacji, że wskazane przeznaczenie może być realizowane, poza mieszanym mieszkaniowo – usługowym, również jako tylko mieszkaniowe lub tylko usługowe. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego skoro ustawodawca nakazał w planie miejscowym określić przeznaczenie terenu, a Rada Gminy czyni to w sposób jasny, a mianowicie przewiduje zabudowę mieszkaniową jednorodziną z dopuszczeniem usług, to nie jest możliwe zrealizowanie takiego przeznaczenia terenu przy jednoczesnym stwierdzeniu, że wskazane przeznaczenie (tj. zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z dopuszczeniem usług) może być także realizowane jako tylko mieszkaniowe lub tylko usługowe. Praktyczną konsekwencją rozwiązania przyjętego w § 16 ust. 1 pkt 1 uchwały jest de facto możliwość przeznaczenia terenów MNU/1-MNU/9 wyłącznie pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną (a zatem z wyłączeniem zabudowy usługowej), co jest niedopuszczalne w świetle przeznaczenia podstawowego wskazanego terenu tj. zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług. Powyższy przepis nie spełnia wymogu określenia przeznaczenia terenu sposób jasny i niebudzący wątpliwości, a wręcz może powodować niemożliwość jego zastosowania.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności § 16 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „oraz tylko mieszkaniowe lub tylko usługowe” uchwały ze względu na istotne naruszenie art. 15 ust. pkt 1 u.p.z.p.

W odpowiedzi na skargę, organ wniósł o częściowe uwzględnienie skargi w zakresie usunięcia z treści m.p.z.p. zapisów § 3 ust. 2 pkt 6 oraz § 17 ust. 1 we fragmencie poprzez wykreślenie symbolu ukośnika, liczby

10 i myślnika („/10”). W pozostałym zakresie dotyczącym § 16 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „oraz tylko mieszkaniowe lub tylko usługowe” organ gminy wyjaśnił, że podtrzymuje swoje wcześniejsze stanowisko, iż w żadnym wypadku na wszystkich terenach MNU nie dojdzie do podniesionego w skardze nierozgraniczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, a tym bardziej prowadzić do konfliktów. Kwestionowane sformułowanie, zdaniem organu gminy jest także formą określenia parametrów dopuszczalnych proporcji dla obu funkcji i propozycją mieszanego przeznaczenia podstawowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Wskazać należy, że przy ocenie uchwał w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd zobligowany jest do kontroli zaskarżonej uchwały w kontekście przesłanek wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.. Stosownie bowiem do treści 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. Pod pojęciem procedury planistycznej należy rozumieć kolejno podejmowane czynności planistyczne określone przepisami ustawy, gwarantujące możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (składanie uwag i wniosków) i kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień. Pojęcie zaś zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiąże się z merytorycznymi wartościami i wymogami kształtowania polityki przestrzennej.

Uwzględniając powyższe i mając na względzie zarzuty Wojewody Dolnośląskiego wobec zaskarżonej uchwały wskazać należy, że Sąd uznał zarzuty skargi za zasadne, co skutkowało stwierdzeniem nieważności zakwestionowanych paragrafów uchwały.

Sąd doszedł do przekonania, że Rada Gminy w Oleśnicy umieszczając w ustaleniach szczegółowych planu miejscowego postanowienia dotyczące lokalizowania na terenach MNU/1 – MNU/9 tylko zabudowy mieszkaniowej lub tylko usługowej (§ 16 ust. 1 pkt 1), naruszyła w sposób istotny przepisy § 5 ust. 1 pkt 2 m.p.z.p. oraz art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1073) polegający na naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego w zakresie sposobu określenia przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W Rozdziale 2 „Ustalenia ogólne” m.p.z.p. zawarto rodzaje przeznaczeń terenów. Dla terenu MNU ustalono „teren zabudowy mieszkaniowej z usługami, przez co rozumie się teren i związane z nim budynki o charakterze mieszkalnym (zabudowa jednorodzinna lub nie więcej niż 2 mieszkania towarzyszące) oraz usługowym, wraz z urządzeniami towarzyszącymi oraz zielenią. Przy tak zredagowanym przepisie § 5 ust. 1 pkt 2, w którym na terenie MNU możliwa jest lokalizacja budynków o charakterze mieszkalnym oraz usługowym, wynika że poprzez zamieszczenie spójnika „oraz” mamy do czynienia z koniunkcją (z łac. coniunctio = łączę, połączony). Oznacza to, że na tym terenie może być realizowana jako zabudowa podstawowa tylko zabudowa mieszana (mieszkalno-usługowa). Wchodzące w skład koniunkcji obie części zdania dotyczące zabudowy mieszkaniowej oraz zabudowy usługowej są ze sobą nierozdzielnie związane i jedna nie może zajść bez drugiej. Dlatego też nie jest możliwa na podstawie tego przepisu (§ 16 ust. 1 pkt 1) realizacja zabudowy jako tylko mieszkalnej lub jako tylko usługowej. Rację ma Wojewoda Dolnośląskie podnosząc, że doszło do wewnętrznej sprzeczności zakwestionowanego przepisu. Tak sformułowany przepis nie spełnia wymogu określenia przeznaczenia terenu w sposób jasny i niebudzący wątpliwości.

Zasadny jest także zarzut dotyczący błędnego zamieszczenia w § 3 ust. 2 punktu 6, który określa, że „proponowany układ działek budowlanych” jest oznaczeniem graficznym posiadającym znaczenie informacyjne, sugerujące określone rozwiązania przestrzenne i regulacyjne, podczas gdy – jak wyjaśnił to organ gminy – kwestionowane ustalenie nie ma zastosowania w przypadku obszaru objętego planem i w legendzie części graficznej nie występuje. Z uwagi zatem na brak możliwości powiązania części tekstowej z częścią graficzną w zakresie punktu 6 w § 3 ust. 2 m.p.z.p., Sąd podzielił stanowisko skarżącego Wojewody, że w tym zakresie naruszono przepis art. 28 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

W § 17 ust. 1 zaskarżonej uchwały Rada przyjęła ustalenia szczegółowe dla terenu zabudowy zagrodowej oznaczając ten teren symbolem „RM/10-”. Tymczasem w części graficznej m.p.z.p. znajdują się także tereny oznaczone symbolami od RM/1 do RM/9, dla których w części tekstowej brak jest ustaleń. Organ gminy przyznał, że doszło do niezamierzonego błędu, poprzez pominięcie obszarów RM/1 – RM/9 w części tekstowej

planu, gdy tymczasem w części graficznej takie tereny występują. Wobec naruszenia art. 28 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 i § 8 ust. 2 powołanego rozporządzenia, należało stwierdzić nieważność zapisu § 17 ust. 1 w zakresie oznaczenia „/10-”, umożliwiając tym samym powiązanie części tekstowej z częścią graficzną planu miejscowego.

Biorąc zatem pod uwagę zasadność zarzutów skarżącego odnośnie omawianej uchwały, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. orzekł jak w pkt I sentencji.

Natomiast w pkt II sentencji wyroku o kosztach niniejszego postępowania Sąd postanowił na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., do niezbędnych kosztów postępowania zaliczając wynagrodzenie pełnomocnika strony skarżącej, będącego radcą prawnym, w wysokości określonej w § 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. poz. 1804 i z 2016 r. poz. 1667).