



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 kwietnia 2020 r.

Poz. 2464

WYROK NR II SA/WR 554/19
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 5 listopada 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Sędzia NSA Halina Filipowicz -
Kremis

Sędzia WSA Władysław Kulon –
spr.

Protokolant

starszy asystent sędziego Malwina
Jaworska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 5 listopada 2019 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Jeleniej Góry
z dnia 6 marca 2019 r. nr 50.VI.2019
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego dla terenów położonych przy ulicy Łomnickiej
w Jeleniej Górze

I. stwierdza nieważność § 10 ust. 3 zdanie drugie, § 11 ust. 3 zdanie
drugie, § 14 ust. 2 we fragmencie „rozbudowy i budowy”, § 23 pkt 3 lit.
a we fragmencie „w odległości od 8 m do 15 m od linii rozgraniczającej”
zaskarżonej uchwały;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 6 marca 2019 r., nr 50.VI.2019 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych przy ulicy Łomnickiej w Jeleniej Górze.

Wskazując na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 10 ust. 3 zdanie drugie, § 11 ust. 3 zdanie drugie, § 14 ust. 2 we fragmencie „rozbudowy i budowy”, § 23 pkt 3 lit. a we fragmencie „w odległości od 8 m do 15 m od linii rozgraniczającej” przedmiotowej uchwały oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadniając żądania skargi skarżący zarzucił podjęcie:

- § 10 ust. 3 zdanie drugie i § 11 ust. 3 zdanie drugie uchwały z istotnym naruszeniem art. 27 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 art. 7 pkt 1 i 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2067 ze zm.), poprzez dopuszczenie możliwości zmiany treści planu miejscowego bez zachowania wymaganego trybu;

- § 14 ust. 2 uchwały we fragmencie „rozbudowy i budowy” z istotnym art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) - dalej także jako: rozporządzenie, poprzez dopuszczenie rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej bez określenia projektowanej lokalizacji tej infrastruktury po rozbudowie lub budowie;

- § 23 pkt 3 lit. a we fragmencie „w odległości od 8 m do 15 m od linii rozgraniczającej” uchwały z istotnym naruszeniem art. 20, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), poprzez ustanowienie planu miejscowego, którego część tekstowa jest niespójna z częścią graficzną.

Uzasadniając żądania i zarzuty skargi Wojewoda Dolnośląski wskazał, że przedmiotowa uchwała, wraz z dokumentacją prac planistycznych, wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 marca 2019 r. i upłynął już terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, natomiast przeprowadzona ocena zgodności z prawem uchwały, spowodowała stwierdzenie, że Rada Miejska Jeleniej Góry, uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady jego sporządzania.

W szczegółowych motywach skargi skarżący podniósł, że w § 10 ust. 3 zdanie drugie i § 11 ust. 3 zdanie drugie uchwały, ustalając ochronę konserwatorską obiektów i obszaru, uzależniono obowiązywanie § 10 ust. 1 i 2 oraz § 11 ust. 1 i 2 uchwały, od treści ewidencji zabytków. W przepisach tych ustalono bowiem, że „weryfikacja i aktualizacja ewidencji zabytków nie narusza ustaleń planu i nie wymaga zmiany planu. W przypadku usunięcia z ewidencji zabytków należy stosować przepisy rozdziału 3”. Wojewoda zauważył, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej. Standardy regulowania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie zostały ustalone w § 4 pkt 4 rozporządzenia. W rozporządzeniu określono, że ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Zakres kompetencji prawodawczej jakim dysponuje organ stanowiący gminy w odniesieniu do zabytków odnosi się zatem do: 1) obiektów i 2) terenów - które powinny zostać w planie miejscowym określone, a ponadto - tylko w odniesieniu do terenów - możliwe jest ustalenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu. Regulacja ta spójna jest z unormowaniami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z art. 19 ust. 1 tej ustawy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się, w szczególności ochronę: 1) zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia, 2) innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków oraz 3) parków kulturowych. Ta ogólna wytyczna nakazująca ochronę zabytków została przy tym uzupełniona o normę kompetencyjną zawartą w art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wskazuje ona, że w planie miejscowym ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja prawodawcza wynikająca z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami pozwala na ustalenie stref konserwatorskich, a w ramach tych stref ograniczeń, zakazów i nakazów.

Zdaniem skarżącego w planie miejscowym można ustanowić nakazy, zakazy i ograniczenia, które muszą być jednak odnoszone do terenów chronionych (stref konserwatorskich). Jednak jako istotne z punktu widzenia dokonanego przez Radę Miejską Jeleniej Góry naruszenia wskazano to, że ustalenia ochrony w planie miejscowym, które przyjmują kształt strefy konserwatorskiej, stanowią odrębną i niezależną od innych formę ochrony zabytków.

Zgodnie z art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, formami ochrony zabytków są: 1) wpis do rejestru zabytków; 1a) wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa; 2) uznanie za pomnik historii; 3) utworzenie parku kulturowego; 4) ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

Tymczasem w kwestionowanych przepisach obowiązywanie norm dotyczących obszaru objętego ustaleniami ochronnymi planu powiązane z wpisem do ewidencji (rejestru) zabytków. Zgodnie z ich treścią ewentualne zmiany w rejestrze zabytków „nie naruszają ustaleń planu i nie wymagają zmiany planu”. Jednocześnie jednak stwierdzono, że „w przypadku usunięcia z ewidencji zabytków należy stosować przepisy rozdziału 3”, co miałyby umożliwiać automatyczną modyfikację treści planu miejscowego i niestosowania do obszarów/obiektów nieobjętych rejestrem zabytków norm kształtujących zasady ochrony zabytków ustalonych z § 10 i § 11 uchwały.

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego taki sposób kształtowania zasad ochrony zabytków stoi w sprzeczności z istotą ustaleń ochronnych, jakie mogą znaleźć się w planie miejscowym. Uzależniania ich obowiązywania od wpisu do ewidencji zabytków, czyni jedną formę ich ochrony ściśle zależną od innej. Tymczasem odrębne są kompetencje organu decydującego o wpisie do rejestru zabytków oraz wykreśleniu wpisu do rejestru zabytków od kompetencji organu stanowiącego gminy mającego kompetencję do decydowania o wprowadzeniu strefy konserwatorskiej do planu miejscowego. Obowiązywania poszczególnych norm planu miejscowego nie można uzależniać od tego, jaka jest treść rejestrów publicznoprawnych. Istotą planu miejscowego nie jest bowiem dublowanie ochrony wynikającej z figurowania danego obszaru lub obiektu w ewidencji zabytków (choć przy dokonywaniu ustaleń planistycznych wpis do ewidencji musi zostać „uwzględniony”), lecz autonomiczne kształtowanie zasad zagospodarowania przestrzennego, także z uwzględnieniem ochrony zabytków.

Skarżący zaprezentowane stanowisko wspierał poglądami doktryny i judykatury podając choćby, że „o ustaleniu ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako odrębnej formie ochrony zabytków możemy jednak mówić wyłącznie w odniesieniu do tzw. stref ochrony konserwatorskiej [...]”. Powołanie strefy ochrony konserwatorskiej jest autonomiczną decyzją danej gminy i zależy od potrzeb występujących na danym obszarze. Strefa może zarówno pokrywać się z obszarami wpisanymi do rejestru, jak i obejmować obszary niewpisane do rejestru” (K. Zalasieńska, K. Zeidler, Wykład prawa ochrony zabytków, Gdańsk 2015) oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 2019 r., (sygn. akt II OSK 2016/18).

Względem pierwszego z zakwestionowanych fragmentów uchwały zaznaczono, że uzależnianie sposobu obowiązywania, stosowania poszczególnych norm planu miejscowego od treści ewidencji zabytków stanowi również formę dopuszczenia do tego, by inny organ niż Rada Miejska Jeleniej Góry decydował o treści tego planu. Zmiana w ewidencji zabytków - zgodnie z kwestionowanymi przepisami miałyby jednak wpływać na treść planu miejscowego, a zatem dokonywać jego zmiany w sposób odmienny niż wynika z art. 27 ustawy. Taki sposób regulacji musi w ocenie skarżącego być oceniany, jako istotnie naruszający prawo, a tym zasadne jest wnioskowanie o stwierdzenie nieważności § 10 ust. 3 i § 11 ust. 3 uchwały.

W dalszej części Wojewoda wskazał, że w § 14 uchwały przyjęto normy mające stanowić realizację wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., zgodnie z którym jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (§ 14 uchwały obejmuje regulacje dotyczące infrastruktury technicznej). Standardy regulowania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie zostały ustalone w § 4 pkt 9 rozporządzenia. W rozporządzeniu określono, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej,

w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

„Infrastruktura techniczna” nie jest pojęciem języka prawnego, jest ono jednak definiowane w języku prawniczym, który wskazuje, że pojęciem tym należy obejmować - między innymi - urządzenia przesyłowe i dystrybucyjne oraz związane z nimi obiekty umożliwiające przesył energii elektrycznej, dostarczania ciepła i gazu, zaopatrzenie w wodę, usuwanie ścieków i odbiór odpadów, odprowadzania wód opadowych i roztopowych, a także wykonywanie transportu.

Mając na względzie takie rozumienie infrastruktury technicznej skarżący wskazał, że § 14 ust. 2 uchwały odnosi się do wszelkich elementów infrastruktury. W przepisie tym dopuszczono przebudowę, rozbudowę i budowę. Dalej podał, iż o ile przebudowa infrastruktury technicznej nie wiąże się ze zmianami wpływającymi na treść planu miejscowego (nie zmienia bowiem wyznaczonego w planie przebiegu tej infrastruktury), o tyle budowa i rozbudowa takiej infrastruktury wiąże się z koniecznością dokonywania nowych ustaleń w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Działania polegające na budowie i rozbudowie infrastruktury technicznej wiążą się bowiem z wymogami dotyczącymi ustalenia w miejscowy planie zagospodarowania przestrzennego przebiegu budowanej, czy rozbudowywanej infrastruktury technicznej.

Według Wojewody zastosowana w uchwale koncepcja realizacji jednego z obligatoryjnych elementów planu miejscowego narusza zasadę sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia. Elementy infrastruktury technicznej nie mogą być kształtowane na zasadzie planowanych czy też projektowanych (także w ramach dopuszczenia budowy i rozbudowy) bez ustalenia ich usytuowania. Budowa sieci, tak jak jej rozbudowa, która zmieni jej usytuowanie powodować będzie nie tylko wyznaczenie albo przesunięcie samej sieci, ale także granic stref ochronnych, a zatem potencjalne modyfikacje w zasadach korzystania z terenów, które aktualnie w strefach tych się nie znajdują, a byłyby nimi objęte po dokonanej budowie lub rozbudowie.

W związku z powyższym budowa i rozbudowa infrastruktury technicznej w sytuacji, w której jej projektowany przebieg nie jest ujawniony w planie miejscowym, jest niedopuszczalna, a tym samym zasadne jest wnioskowanie o stwierdzenie nieważności wskazanego fragmentu § 14 ust. 2 uchwały.

W dalszej części skargi podał, że fragment § 23 pkt 3 lit. a uchwały, stanowiący, że dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1U,US,Z obowiązują nieprzekraczalne linie zabudowy określone na rysunku planu „w odległości od 8 m do 15 m od linii rozgraniczającej” obarczony jest wadą prawną polegającą na niezgodności części tekstowej planu z częścią graficzną. Dokonując ustaleń dotyczących terenu 1U,US,Z na rysunku planu odległości w jakich wrysowano linie zabudowy wynoszą 6 m i 10 m (i tak na rysunku planu jest oznaczono).

Zgodnie z 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. W § 2 pkt 4 rozporządzenia ustalono, że projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i rysunku planu miejscowego, natomiast zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

Z powyższych przepisów wynika jednoznacznie, że projekt planu musi zawierać część tekstową i graficzną. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Innymi słowy, rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, a zatem nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały. „Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu” (wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., II SA/Lu 393/09, LEX nr 569876).

Tym samym, odmienne ustalenia dotyczące terenu oznaczonego symbolem 1U,US,Z w treści planu oraz na załączniku graficznym planu powodują, że uchwała nie tylko jest nieczytelna, bowiem jej rysunek graficzny nie ma odzwierciedlenia w treści, ale również narusza zasady sporządzania projektu planu określone w powołanych powyżej przepisach. Co do zasady, w przedstawionym kontekście zasadne byłoby wyeliminowanie z uchwały ustaleń obejmujących teren oznaczony symbolem „1U,US,Z”. Stwierdzenie nieważności zakwestionowanego ustalenia na rysunku planu w części obejmującej ten teren przy jednoczesnym

usunięciu odniesień do tego terenu w części tekstowej uchwały doprowadziłoby do spójności części tekstowej z częścią graficzną, nie naruszając przy tym spójności pozostałej części aktu prawnego. Zagadnienie sprzeczności części tekstowej i graficznej uchwały zostało omówione na tle szeroko prezentowanego w skardze orzecznictwa i poglądów doktryny. W szczególności autor skargi analizował istotne naruszenie prawa polegające na dokonaniu ustaleń sprzecznych w części tekstowej i graficznej, co jego zdaniem prowadzi do niekoherencji uchwały i wprowadza w błąd przeciętnego jej adresata, w tym także właścicieli terenu 1U,US,Z. Podkreślono, że taki sposób stanowienia prawa narusza zasady konstytucyjne. Skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, to konieczne jest by zawarte w nim regulacje spełniały warunek określoności prawa, co „oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej oraz nakaz formułowania prawa przejrzystego tj. zrozumiałego dla jednostki.

W udzielonej sądowi odpowiedzi na skargę Rada Miejska Jeleniej Góry wniosła o oddalenie skargi w całości. Uzasadniając zajęte stanowisko organ podał, że odnośnie stwierdzenia nieważności § 10 ust. 3 zdanie drugie oraz § 11 ust. 3 zdanie drugie: przepisy § 10 ust. 3 i § 11 ust. 3 uchwały należy rozumieć tak, że w przypadku ewentualnego usunięcia obiektu z ewidencji zabytków regulacje te nie będą miały zastosowania, a znajdują je jedynie przepisy rozdziału 3. Przepisy te będą miały zastosowanie wyłącznie w przypadku ewentualnego usunięcia obiektu z ewidencji zabytków, w pozostałych przypadkach należy zastosować odpowiednio przepisy § 10 i § 11 oraz rozdziału 3. Przepis ten wskazuje sposób odczytania ustaleń planu miejscowego w przypadku kiedy obiekty figurujące w ewidencji zabytków zostaną usunięte.

Względem stwierdzenia nieważności § 14 ust. 2 we fragmencie „rozbudowy i budowy” organ wyjaśnił, że na terenie objętym planem nie przewiduje się budowy infrastruktury o charakterze przesyłowym. W odniesieniu do infrastruktury technicznej o charakterze dystrybucyjnym jej rozbudowa i budowa nie wiąże się z koniecznością dokonywania nowych ustaleń w drodze planu miejscowego oraz nie wymaga ustalania stref ochronnych.

Co do stwierdzenia nieważności § 23 pkt 3 lit. a we fragmencie „w odległości od 8 do 15 m od linii rozgraniczającej” wyjaśniono, że zaszła omyłka pisarska gdyż omyłkowo przytoczono wartości odległości od 8 m do 15 m. Linie zabudowy jako wiążące należy odczytywać z rysunku planu tak jak zostało to zapisane na początku przepisu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., 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. Stosownie natomiast do art. 28 ust. 1 cytowanej wcześniej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (ustawy) 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. Zgodnie zaś z art. 151 p.p.s.a. w razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części.

Z przywołanych przepisów prawa wynika, że zakres kontroli aktów normatywnych dokonywanej przez sąd administracyjny jest ograniczony do kontroli z punktu widzenia legalności. Przy czym dla dalszych rozważań trzeba przyjąć, że przez zgodność z prawem (legalność) należy uznać spełnienie przez akt wymogów dotyczących treści aktu, kompetencji organu, który go wydał oraz dochowania ustawowego trybu wymaganego do jego podjęcia. Przez sprzeczność z prawem należy zaś rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, czyli z Konstytucją, umowami międzynarodowymi, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego.

Przedmiotem tak rozumianej kontroli sądowoadministracyjnej w niniejszej sprawie jest zaskarżona uchwała Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 6 marca 2019 r., nr 50.VI.2019 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych przy ulicy Łomnickiej w Jeleniej Górze. Sąd w składzie rozpoznającym skargę Wojewody Dolnośląskiego doszedł do wniosku, że zasługiwała ona na uwzględnienie.

Na wstępie podkreślić należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie (aktem prawa miejscowego) i musi spełniać wysokie wymagania

stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Z tych względów, mimo że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Z tego zaś wynika praktyczny aspekt sądowej kontroli aktów prawa miejscowego, która w ramach oceny legalności danego aktu, w pierwszym rzędzie skupia się na zbadaniu, czy organ samorządu terytorialnego prawidłowo zrealizował przyznaną mu kompetencję prawodawczą. Odnosząc to co powiedziano powyżej do rozpatrywanej sprawy, Sąd rozpoznający skargę doszedł do przekonania, że Rada Miejska Jeleniej Góry podejmując zakwestionowaną uchwałę w zakresie wskazanym przez organ nadzoru nie ustrzegła się istotnego błędu w zakresie reguł stanowienia prawa.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami Rada mając na względzie zapis wynikający z art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami podjęła się ustanowienia regulacji związanych z ochroną zabytków. Zgodnie z przywołanym normatywem w planie miejscowym ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Gdyby wprost ocenić powyższy przepis należy podzielić pogląd skarżącego, że uprawnia on do ustalenia stref konserwatorskich, a w ramach tych stref ograniczeń, zakazów i nakazów. Rację ma też organ, że stosowanie przez gminnego prawodawcę regulacji dotyczących ochrony zabytków wiąże się ściśle z koniecznością ustalenia terenów chronionych. Tymczasem analiza zapisów podjętej uchwały sprowadza się do przyjęcia, że Rada Miejska Jeleniej Góry, mając prawdopodobnie na celu „uproszczenie” zasad ochrony zabytków zdecydowała się na taką konstrukcję przyjętych regulacji, która umożliwiała niejako automatyczną zmianę obowiązywania konkretnych zapisów uchwały w zależności od decyzji organu konserwatorskiego w zakresie usunięcia obiektu z ewidencji zabytków. Gminny uchwalodawca w przypadku ziszczenia się takiego zdarzenia odesłał zapisami § 10 ust. 3 zdanie drugie i § 11 zdanie drugie do stosowania innych zapisów uchwały.

Sąd w składzie orzekającym podziela pogląd Wojewody Dolnośląskiego dotyczący odmiennych kompetencji organu konserwatorskiego i rady gminy względem możliwości sprawowania ochrony konserwatorskiej. W systemie prawa nie można akceptować tautologii czy zbieżności kompetencji w identycznym zakresie. Jakkolwiek dla organu konserwatorskiego i rady gminy przewidziany jest ten sam cel, którym będzie ochrona zabytków jednakże ustawodawca przewidział dla tych dwóch podmiotów odmienne kompetencje i tak samo różne środki sprawowania tejże ochrony. Gdyby oceniać wprost treść zapisów uchwały to dla danych terenów ochrona konserwatorska ustanowiona przez Radę Miejską Jeleniej Góry ulegała by zmianie niejako niezależnie od niej w przypadku wydania konkretnego rozstrzygnięcia przez konserwatora zabytków. Zatem stosując swoisty skrót myślowy to nie rada lecz inny organ determinował by treść planu miejscowego i to niezależnie od rady, która a priori dopuściła taką ewentualność. Nie można w tym stanie rzeczy takiej zależności ocenić inaczej niż określił to organ nadzoru, a mianowicie wprowadzenie zapisu istotnie naruszającego prawo. W tym przypadku naruszono art. 27 u.p.z.p. w związku z art. 7 pkt 1 i 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Zasadnie strona skarżąca kwestionuje również zapis § 14 ust. 2 we fragmencie „rozbudowy i budowy”. Już na wstępie analizy niniejszego zarzutu skargi należy zwrócić uwagę na stanowisko zaprezentowane w odpowiedzi na skargę, gdzie wyjaśniono, że na terenie objętym planem nie przewiduje się budowy infrastruktury o charakterze przesyłowym. W odniesieniu do infrastruktury technicznej o charakterze dystrybucyjnym jej rozbudowa i budowa nie wiąże się z koniecznością dokonywania nowych ustaleń w drodze planu miejscowego oraz nie wymaga ustalania stref ochronnych. Otóż zdaniem składu orzekającego Sądu Wojewoda Dolnośląski zasadnie zakwestionował przedmiotowy zapis uchwały. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na konkretny zapis miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który warunkuje zabudowę na danym terenie. Dla realizacji danego zamierzenia nie ma przecież tego rodzaju regulacji, które nakazywały by analizę zamiarów autora planu. Wiążąca jest treść planu miejscowego i stosując reguły wykładni dopuszczone w systemie prawa będzie można oceniać treść dokonanych zapisów. Wobec tego nie ulega wątpliwości, że w § 14 ust. 2 uchwały dopuszczono przebudowę, rozbudowę i budowę systemów infrastruktury technicznej. Skoro tak, to obligatoryjnym elementem planu winno być wskazanie przebiegu tej infrastruktury.

W tym stanie rzeczy zauważyć należy, że sposób określenia zasad modernizacji i rozbudowy sieci i urządzeń infrastruktury technicznej stanowi nieprawidłową realizację normy zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 10 w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia wykonawczego. Zgodnie z tym ostatnim przepisem, ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej powinny określać: sieci infrastruktury wraz z jej parametrami, warunki powiązania tych sieci z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie

infrastruktury technicznej. Tymczasem w skarżonej uchwale Rada Miejska Jeleniej Góry ustalając omawiane zasady nie przewidziała lokalizacji i przebiegu przebudowy a nawet budowy sieci i urządzeń infrastruktury technicznej. Wobec powyższego, doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p.. Brak precyzyjnej regulacji skutkuje konsekwencjami dla inwestorów podczas prac inwestycyjnych, zagospodarowania działek, lokalizowania zabudowy oraz prowadzenia robót w zakresie zabudowy istniejącej. Należy także zwrócić uwagę na prezentowane w orzecnictwie stanowisko, że jeżeli plan miejscowy dopuszcza jakąkolwiek lokalizację inwestycji celu publicznego – a taką stanowi budowa (obejmująca także rozbudowę) linii służących do przesyłu energii elektrycznej (również o znaczeniu lokalnym) gazu, czy linii telekomunikacyjnych – to zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy w planie miejscowym musi być uszczegółowione jej rozmieszczenie. Wymóg ten konkretyzuje przepis art. 15 ust. 3 pkt 4a i 4b, który nakazuje – w zależności od potrzeb – określenie w planie miejscowym terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego lokalnych i ponadlokalnych. Jeżeli zatem rada gminy nie określiła w sposób jednoznaczny lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury mimo, że dopuszczono ich budowę, to zapisy te powodują, że sieci infrastruktury mogą być poprowadzone w sposób dowolny, a zatem z pominięciem procedury uchwalania planu miejscowego. Takiego działania nie można pogodzić z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach.

Końcowo zauważyć przyjdzie, że zaskarżony zapis § 23 pkt 3 lit a we fragmencie „w odległości od 8 m do 15 m od linii rozgraniczającej” jest efektem jak podała to Rada Miejska Jeleniej Góry omyłki pisarskiej. Niemniej jednak między integralnymi elementami planu istnieje ewidentna rozbieżność. Zdaniem Sądu uzasadniony jest zatem zarzut Wojewody odnoszący się do rozbieżności pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną planu. W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 75/18).

Odnosząc się do odpowiedzi na skargę, w której wskazano na błędy pisarskie w niniejszym zakresie należy zauważyć, iż błędy, które były w tekście przekazanym do publikacji "prostuje się" przez klasyczną nowelizację, w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dokonującą się w trybie art. 27 u.p.z.p. Cyt. ustawa nie przewiduje bowiem instytucji prostowania błędów lub oczywistych omyłek w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, będących aktami prawa miejscowego. Tym samym każdą zatem poprawkę, nawet uznaną przez organ planistyczny za sprostowanie "oczywistego błędu" należy traktować jako zmianę planu wymagającą przeprowadzenia procedury planistycznej (por. wyrok NSA z 22 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1501/15; wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 775/10).

Wobec wyżej powiedzianego należało podzielić stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że zaskarżone fragmenty uchwały w stopniu istotnym naruszają prawo. Uwzględniając powyższe Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 205 § 2 w zw. z art. 200 p.p.s.a., zasądzając na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania, na które składa się wynagrodzenia pełnomocnika – radcy prawnego ustalone na podstawie § 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.