



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lutego 2012 r.

Poz. 690

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 159/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 listopada 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia NSA Julia Szczygielska

Sędziowie

Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz

Sędzia NSA Halina Kremis (spr.)

Protokolant

Patrycja Kikosicka-Jędrzejczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 4 listopada 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Niechlów

z dnia 23 września 2010 r. nr XLIII/170/2010

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Niechlów

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie: § 1 we fragmencie „28/1”, § 2 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „28/1” oraz § 12 ust. 3 w zakresie ustaleń dotyczących obszaru oznaczonego jako R(1) oraz załącznika graficznego nr 1 w części oznaczonej symbolem R(1), § 2 ust. 1 pkt 3 i 4 oraz § 13 wraz z załącznikiem graficznym nr 3 i 4 w zakresie terenów oznaczonych jako RM2 i RM3;

II. w pozostałym zakresie postępowanie umarza;

III. zasądza od Gminy Niechlów na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie

W dniu 23 września 2010 r. Rada Gminy Niechlów podjęła, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) oraz w związku z uchwałą tego organu nr XXXII/129/09 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Niechlów, po stwierdzeniu zgodności ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Niechlów, uchwałą nr XLIII/170/2010 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Niechlów.

Wojewoda Dolnośląski w stosunku do tej uchwały w ustawowym terminie nie podjął rozstrzygnięcia nadzorczego, natomiast pismem z dnia 16 lutego 2011 r. wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu domagając się stwierdzenia nieważności uchwały w całości jako sprzecznej z art. 17 pkt 6 lit. d, art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r.

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) – dalej powoływanej także jako: „u.p.z.p.” W uzasadnieniu skargi Wojewoda wskazał, że w toku postępowania nadzorczego w przedłożonej przez Radę dokumentacji planistycznej stwierdzono brak potwierdzenia, że projekt przyjętego planu został zaopiniowany przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie telekomunikacji, o czym mowa w art. 70 pkt 4 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675), zmieniającej w tym zakresie art. 17 pkt 6 lit. d ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w brzmieniu przed zmianą dokonaną ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków (Dz. U. 2010 r., Nr 130, poz. 871 ze zm.). Organ nadzoru wyjaśniła, że w związku ze stwierdzonym brakiem w dokumentacji planistycznej, pismami z 25 października 2010 r. oraz z 26 listopada 2010 r. zwrócił się do Wójta Gminy Niechlów o uzupełnienie dokumentacji planistycznej we wskazanym zakresie oraz ustosunkowanie się do przedstawionych zarzutów. Pismem z 2 listopada 2010 r. Wójt Gminy Niechlów wyjaśnił, że w dacie wejścia w życie zmiany art. 17 ust. 1 pkt 6 u.p.z.p. wprowadzającego wymóg zaopiniowania projektu planu w zakresie telekomunikacji przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej procedura planistyczna była na zaawansowanym etapie, a ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu nie przewiduje etapu ponownego opiniowania, dlatego też należało stwierdzić, że powrót z procedurą do tego etapu byłby nieuzasadniony, a wręcz niezgodny z wymogami art. 17 u.p.z.p. Wojewoda nie zgodził się z przedstawionym stanowiskiem.

Ponadto Wojewoda zarzucił w skardze podjęcie § 13 uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez naruszenie zasady zgodności postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Niechlów z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Niechlów, ustalonego przez Radę Gminy Niechlów w dniu 20 grudnia 2001 r. uchwałą nr XXVIII/187/01. W zakresie tego zarzutu autor skargi wyjaśnił, że stwierdzona rozbieżność między studium a planem polega na tym, iż dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem RM(2) położonego we wsi Żuchłów, w projekcie planu jako przeznaczenie podstawowe przewidziano zabudowę zagrodową w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych w tym agroturystykę, natomiast w przeznaczeniu uzupełniającym wskazano: 1) usługi handlu i gastronomii, b) urzędnictwa towarzyszące, c) zieleń urządzoną. Z kolei w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Niechlów uchwalonego przez radę Gminy uchwałą nr XXVIII/187/01 z dnia 20 grudnia 2001 r. tereny te zostały oznaczone jako tereny lasów gospodarczych. Zgodnie ze studium tereny obejmujące wieś Żuchłów to tereny korzystne dla wielofunkcyjnego rozwoju z priorytetem dla nieuciążliwej działalności gospodarczej. Jednocześnie wprowadza się wzmożony nadzór w zakresie ładu przestrzennego i dyscypliny budowlanej. Dopuszcza się zabudowę uzupełniającą (zabudowę mieszkaniową) na obszarach skupionej zabudowy wiejskiej. Są to również tereny predestynowane dla gospodarki leśnej (z dopuszczeniem turystyki pieszej i rowerowej). Na tych terenach wskazuje się respektowanie ochronnego charakteru lasu, utrzymywanie różnorodności ekologicznej, stosowanie w szerokim zakresie profilaktyki i biologicznych metod ochrony lasu. Postuluje się również zwiększenie powierzchni leśnej wszędzie tam, gdzie jest to możliwe. Gdy natomiast chodzi o tereny predestynowane dla użytkowania rolniczego wskazuje się m.in. utrzymanie oraz ochronę rolniczej przestrzeni produkcyjnej i ograniczenie przejmowania na cele nierolnicze gleb wysokich klas bonitacyjnych. Autor skargi zwrócił uwagę, że teren określony w § 13 ust. 1 uchwały jako RM (2) nie jest położony w przestrzeni potencjalnego rozwoju osadniczego i projektowanego zasięgu strefy rolno-osadniczej. Jest natomiast usytuowany na obszarze, który zgodnie z mapą stanowiącą załącznik graficzny do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego terenu, oznaczony został jako teren lasów gospodarczych. Organ nadzoru wyjaśnił, że w toku postępowania nadzorczego zwrócił się do Wójta Gminy Niechlów z prośbą o wyjaśnienie stwierdzonych. W odpowiedzi Wójt Gminy Niechlów wskazał, że teren przeznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę zagrodową, oznaczony symbolem RM(2), obecnie jest użytkowany rolniczo oraz znajduje się na nim budynek mieszkalny, wpisany do ewidencji zabytków. Teren ten obejmuje działkę nr 198/1 obręb Żuchłów i w uchwale został oznaczony jako teren zabudowy zagrodowej. Natomiast działka nr 198/2 obręb Żuchłów oznaczona została w uchwale symbolem AG(1) z przeznaczeniem pod tereny aktywności gospodarczej. Ponadto zdaniem Wójta działka 198/2 zgodnie z planem ogólny, obowiązującym do 31 grudnia 2003 r. stanowiła tereny przemysłowe, które nigdy nie zostały zrealizowane. Wszystko to świadczy o konieczności zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 198/1 i 198/2. Zmiana ta stanowi bowiem „podtrzymanie stanu istniejącego, tj. użytkowania rolniczego z możliwością budowy siedlisk rolniczych”. Organ nadzoru nie zgodził się z przedstawioną przez Gminę argumentacją i zarzucił zaskarżonej uchwale niezgodność ze Studium. Organ nadzoru zwrócił uwagę, że zasadniczą kwestią przy uchwalaniu miejscowego planu jest związanie organów gminy, szczególnie

radę gminy, ustaleniami studium. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyposażyły bowiem radę gminy zarówno w kompetencje do uchwalania studium, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zatem uchwałą w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rada dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych na jego podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. To samoograniczenie może oczywiście za sprawą rady gminy ulegać stosownym zmianom poprzez nowelizację treści studium, umożliwiające realizację przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowym jego brzmieniu. Dlatego też Wojewoda nie zgodził się ze stwierdzeniem gminy, że „zmiana miejscowego planu uchwalona uchwałą Rady Gminy nr XLIII/170/2010 dla terenu działek 198/1 i 198/2 stanowi jedynie podtrzymanie stanu istniejącego, tj. użytkowania rolniczego z możliwością budowy siedlisk rolniczych”. Takie stanowisko nie znajduje potwierdzenia w przepisach praw, ponieważ skoro nastąpiły zmiany w sposobie użytkowania terenu to zasadne było rozważenie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Autor skargi przypomniał, że studium jest formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne i jest nie tylko aktem określającym założenia lokalnej polityki przestrzennej, lecz zawiera ustalenia wiążące przy sporządzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Poprzez studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego władze gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie polityki przestrzennej. W studium dokonuje się więc kwalifikacji i przeznaczenia poszczególnych obszarów gminy. Stopień szczegółowości studium zależy zaś od woli organu, który może określić przeznaczenie poszczególnych obszarów, tak jak w przypadku niniejszej sprawy. Jeżeli zatem Rada Gminy Niechlów w uchwalonym przez siebie studium zdecydowała się przeznaczyć ww. obszar pod tereny lasów gospodarczych to takie samo powinno być przeznaczenie tych terenów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W tym przypadku związek organu ustaleniami studium jest silny. W tym też zakresie ustalenia studium dotyczące tego obszaru powinny być bezwzględnie uwzględnione w zapisach planu miejscowego. W żadnym razie sytuacje zaistniałe po uchwaleniu Studium nie mogą wpływać na wprowadzenie w planie innego przeznaczenia niż wyznaczone w Studium. Reasumując, Wojewoda przyjął, że jeśli organy gminy Niechlów chciały w miejscowym planie uwzględnić sytuację która ma miejsce obecnie tj. używania działek nr 198/1 i 198/2 w sposób preferowany przez ich właścicieli, to należało w pierwszej kolejności dokonać zmiany studium. W ocenie organu nadzoru podjęty przez Radę Gminy Niechlów miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Żuchłów w gminie Niechlów należy uznać za niezgodny ze studium.

W dalszej części skargi jej autor wskazał, że w toku postępowania nadzorczego ustalono również, iż uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 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 oraz art. 14 ust. 2 u.p.z.p. Organ nadzoru wskazał, że zgodnie z treścią § 1 w zw. z § 2 uchwały zmiana obejmuje działki: nr 21/5, 21/7, 21/14, 21/17, 22/1, 28/1 i część działki nr 23/1 – dla wsi Niechlów, (rys. nr 1 stanowiący załącznik graficzny do uchwały), nr 159/5, 85/4 i 85/14 dla wsi Niechlów (rys. 2 stanowiący załącznik graficzny do uchwały), nr 198/1, 198/2 i 376 dla wsi Żuchłów (rys. nr 3 stanowiący załącznik graficzny do uchwały), nr 210 i część działki 374/4 (rys. 4 stanowiący załącznik graficzny do uchwały), oraz działkę nr 113 (rys. nr 5 stanowiący załącznik graficzny do uchwały). Tymczasem w załączniku graficznym nr 1 nie została oznaczona działka nr 28/1. Ponadto na obszarze objętym ustaleniami tej części planu znajduje się oznaczenie działki nr 21/13, które nie występuje w treści § 2 ust. 1 pkt 1 tej uchwały. Również Rada Gminy w § 2 ust. 1 pkt 2 uchwały postanowiła, że ustalenia zmiany planu dotyczą działek nr 159/5, 85/4 i 85/14. Tymczasem na załączniku graficznym nr 2, w granicach obszaru objętego planem, zamieszczone zostało oznaczenie działki nr 85/13. W związku z tym organ nadzoru, pismem z dnia 29 grudnia 2010 r. zwrócił się do Wójta gminy Niechlów o wyjaśnienie powyższych rozbieżności. Pismem z dnia 10 stycznia 2011 r. wójt gminy Niechlów ustosunkował się do powyższego pisma i wskazał, że po ponownej analizie działek stwierdzono, że działka nr 28/1 w obrębie Niechlów nie występuje. Działka 28/1 stanowiła działkę poddaną podziałowi. Natomiast w granicach objętych planem znajduje się część działki 28/2, która potraktowana została przez pomyłkę jako działka 28/1. Wójt wskazał również, że teren oznaczony w załączniku nr 1 symbolem R(2) obejmuje część działki 21/14 i 21/17, a teren oznaczony symbolem RM(1) obejmuje część działki 21/5, 21/7, 21/14, 21/17 i 22. W piśmie tym wskazano również, że działka 21/13 znajduje się poza obszarem objętym planem i stanowi działkę drogową przylegającą do zachodniej granicy terenu przedstawionego w załączniku nr 1. Gdy chodzi o działkę nr 85/13 ujętą w granicach obszaru objętego planem i określonego symbolem MU(1) to z wyjaśnień wynika, że znajduje się ona poza obszarem objętym planem i stanowi działkę drogową przylegającą do zachodniej granicy działki nr 85/14. Odnosząc się do przedstawionego stanowiska organ nadzoru wskazał, że zgodnie z treścią 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. Ponadto przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 ze zm) określają m.in. skalę planu oraz wymagany zakres projektu w części tekstowej i graficznej, z uwzględnieniem w szczególności dokumentów dotyczących materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych. Zgodnie z treścią § 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. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Oznacza to, że część graficzna projektu planu powinna odpowiadać zapisom części tekstowej projektu planu, tak aby można było powiązać projekt rysunku z projektem tekstu planu. O takim rozumieniu tego przepisu przesądza dodatkowo przepis art. 14. ust. 2 u.p.z.p. stanowiący, że integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem 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. W ocenie organu nadzoru w sprawie warunek ten nie został spełniony. Uchwała w § 1 wyznacza bowiem granice planu poprzez wskazanie numerów działek, co nie znajduje odzwierciedlenia na rysunkach planu stanowiących jego załączniki graficzne i przedstawiających granice obszaru objętego projektem planu.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Niechlów wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu przyjętego stanowiska udzielający odpowiedzi w imieniu Rady – Wójt Gminy Niechlów podniósł, że zgodnie z treścią art. 17 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego kolejno wykonuje czynności wymienione w punktach tego artykułu od 1 do 14. Należy zwrócić uwagę, że wszystkie kroki i etapy procedury planistycznej są ściśle i precyzyjnie określone, i uwzględniają na jakim etapie, z jakich powodów oraz w jakim zakresie można powtórzyć procedurę planistyczną. Ustawodawca określił również, które etapy procedury planistycznej mają następować po sobie. Z uwagi na to, że ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych weszła w życie po zakończeniu etapu, o którym mowa w art. 17 pkt 9 i trwał etap o którym mowa w art. 17 pkt 10 u.p.z.p., tzn. dnia 14 lipca 2010 r. rozpoczął się etap wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu poprzez zamieszczenie ogłoszenia i obwieszczenia o terminie wyłożenia projektu do publicznego wglądu, należało przeprowadzić kolejno następne etapy procedury planistycznej. Zgodnie z art. 17 pkt 13 u.p.z.p., dopiero po wprowadzeniu zmian do projektu planu, wynikających z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11 tego artykułu, ponawia się uzgodnienia w niezbędnym zakresie. A zatem w ocenie udzielającego odpowiedzi ustawodawca nie przewidział ponawiania etapu opiniowania, nawet jeśli zmiany wprowadzone w późniejszym etapie naruszały warunki opiniowania. Należy przyjąć, że ustanowienie tego przepisu przez ustawodawcę było zamierzone i celowe, ponieważ opinie nie są wiążące dla organu sporządzającego plan miejscowy i nie powodują naruszenia przepisów prawa (jeśli zostanie wydana negatywna opinia albo uwagi zawarte w opinii nie zostaną wprowadzone do projektu planu). Ponadto art. 85 ust. 2 u.p.z.p. określa się, że do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (...), w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu oraz zawiadomiono o terminie wyłożenia tych planów do publicznego wglądu, ale postępowanie nie zostało zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Oczywiście zapisy tego artykułu wprowadzono z myślą o etapie przejściowym między ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r., a ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r., jednakże z uwagi na fakt iż w ustawie z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych brak jest przepisów przejściowych w zakresie zmian wprowadzonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zapisy art. 85 ustawy należy uważać za wiążące. Skarżący nie zarzucił niezgodności przedmiotowego planu z zapisami ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz nie stwierdził, że w planie występują zapisy, które uniemożliwiałyby lokalizowanie inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Uchwała w sprawie uchwalenia planu miejscowego, zgodnie z art. 20 ust. 2 u.p.z.p., zostaje przekazana wojewodzie w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa, w tym również z ustawą o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, należy przyjąć, że plan jest zgodny z zapisami art. 46 ust. 1 tej ustawy. Zdaniem Wójta Gminy Niechlów stwierdzenie, że stanowisko zajęte przez ten organ (Prezesa

Urzędu Komunikacji Elektronicznej), mogłoby wpłynąć na ostateczny kształt przyjętego przedmiotową uchwałą planu jest bezzasadne.

Odnosząc się do drugiego z zarzutów skargi Wójt Gminy Niechlów wyjaśnił, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego działka nr 198/2 obręb Żuchłów została przeznaczona pod tereny aktywności gospodarczej oznaczone symbolem AG 1. To przeznaczenie wynikało ze starego planu ogólnego, w którym teren ten przeznaczony był pod tereny przemysłowe. Studium przewidywało przeznaczenie tego terenu pod lasy gospodarcze i świadczy to o błędzie projektantów i nierzetelnie wykonanej inwentaryzacji obszaru gminy. Teren RM(2) obecnie jest terenem rolnym, na którym znajduje się zabudowa zagrodowa – jedno gospodarstwo rolnicze – budynek znajduje się w gminnej ewidencji zabytków. Działając w dobrym interesie gminy i chcąc doprowadzić do zgodności ustaleń studium i planu, zaproponowano przeznaczenie, które mogłoby zostać uznane za zgodne ze studium z jednej strony, a z drugiej nie spowodowałoby znacznego obniżenia wartości terenu, dlatego też teren został przeznaczony pod zabudowę zagrodową. Odnosząc się do pozostałych zarzutów skargi Wójt Gminy Niechlów wyjaśnił, że w uchwale w § 2 ust. 4 określono, które oznaczenia na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu i w tej części uchwały nie zostały wymienione – numery działek. Zgodnie z pkt 1 tego ustępu granice opracowania zmiany MPZP Niechlów i są obowiązującym ustaleniem planu. Natomiast w ust. 5 określono, że pozostałe oznaczenia graficzne, nie wymienione w ust. 4, posiadają znaczenie informacyjne. Numery działek stanowią treść mapy ewidencyjnej, na której jest opracowywany rysunek planu i nie można tej treści zmieniać. W złożonym do Wojewody piśmie podano informacje dotyczącą numerów działek, które zostały objęte opracowaniem. Błędnie podano numer tylko jednej działki – zamiast działki 28/1 obręb Niechlów, powinna być działka o numerze 28/2. Ponadto granice terenów objętych planem oznaczone na załącznikach graficznych od nr 1 do nr 5 są zgodne z załącznikami graficznymi od nr 1 do nr 3 do uchwały nr XXXII/129/09 z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Niechlów.

Na rozprawie w dniu 9 czerwca 2011 r. pełnomocnik Wojewody oświadczył, że nie została doręczona organowi nadzoru opinia Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 14 marca 2011 r. dotycząca zaskarżonego planu. W związku z tym wniósł o doręczenie odpisu tej opinii i w celu rozważania ewentualnej zmiany w tym zakresie skargi oraz doprecyzowania pozostałych zarzutów wniósł o odroczenie rozprawy.

Pismem z dnia 14 lipca 2011 r. Wojewoda Dolnośląski, mając na uwadze fakt, że gmina uzyskała następnie, tj. po wniesieniu skargi, pozytywną opinię Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, a którą to opinię przedstawiono do wglądu na rozprawie w dniu 9 czerwca 2011 r., cofnął skargę w tym zakresie. Ponadto, zmieniając zakres skargi, wniósł o stwierdzenie nieważności: § 13 uchwały Rady Gminy Niechlów nr XLIII/170/2010 oraz jako nierozzerwalnie powiązane z § 13 również § 2 ust. 1 pkt 3 i 4 uchwały; załącznika graficznego nr 3 i 4 do ww. uchwały w zakresie terenów oznaczonych jako RM2 i RM3; § 1 we fragmencie „28/1”, § 2 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „28/1” oraz § 12 ust. 3 uchwały co do ustaleń dotyczących obszaru oznaczonego jako R(1), a także załącznika graficznego nr 1 w części oznaczonej symbolem R(1). W uzasadnieniu organ nadzoru wskazał, że nadal aktualne pozostają zarzuty dotyczące rozbieżności pomiędzy ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a planem. Nie można bowiem zgodzić się ze stanowiskiem Gminy, że „zmiana miejscowego planu uchwalona uchwałą Rady Gminy nr XLIII/170/2010 dla terenu działek 198/1 i 198/2 stanowi jedynie podtrzymanie stanu istniejącego, tj. użytkowania rolniczego z możliwością budowy siedlisk rolniczych.” Jak wskazano w skardze stanowisko takie nie znajduje potwierdzenia w przepisach prawa. Ponadto organ nadzoru wyjaśnił, że Rada Gminy podejmując uchwałę wskazała, że zmiana planu obejmuje określone w uchwale działki. Wśród tych działek znajduje się działka o numerze 28/1. Rada wymieniła ją w treści § 1 oraz § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały. Jednakże działka o takim numerze nie została ujęta w załącznik graficznym nr 1 do przedmiotowej uchwały. Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru pismem z dnia 29 grudnia 2010 r. zwrócił się do Wójta Gminy Niechlów z zapytaniem o tę rozbieżność. Pismem z dnia 10 stycznia 2011 r. Wójt Gminy Niechlów wskazał, że „po ponownej analizie działek stwierdzono, że działka nr 28/1 w obrębie Niechlów nie występuje. Działka 28/1 stanowiła działkę poddana podziałowi. Natomiast w granicach objętych planem znajduje się część działki 28/2, która potraktowana została przez pomyłkę jako działka 28/1”. Zdaniem organu nadzoru, taka rozbieżność pomiędzy częścią tekstową planu a częścią graficzną planu ostać się nie może. Oba te elementy winny być bowiem spójne. Z tego względu zasadne jest stwierdzenie nieważności § 1 we fragmencie „28/1”, § 2 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „28/1” oraz § 12 ust. 3 uchwały co do ustaleń dotyczących obszaru oznaczonego jako R(1), a także załącznika graficznego nr 1 w części oznaczonej symbolem R(1).

Strona przeciwna w piśmie procesowym złożonym w dniu 26 lipca 2011 r. powtórzyła dotychczasowe stanowisko i wniosła o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) 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 przywołanego aktu). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) – zwanej dalej p.p.s.a. – zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – a więc objęta jest zakresem pkt 5 § 2 art. 3 p.p.s.a. Istotne również jest, że w myśl art. 134 p.p.s.a. sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

W niniejszej sprawie wniesiono skargę na uchwałę Rady Gminy w Malczycach z dnia 23 września 2010 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Niechlów dla działek nr 21/5, 21/7, 21/14, 21/17, 22/1, 28/1, 159/5, 85/4, 85/14 i części działki nr 23/1 obręb Niechlów, działki nr 198/1, 198/2, 376, 210 i części działki nr 374/4 obręb Zuchów oraz działkę nr 113 obręb Siciny, podjętą na podstawie art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm. – zwanej dalej u.p.z.p.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Ze względu na określony – po zmianie zakres skargi, kontroli sądowej podlegała uchwała Rady Gminy Niechlów z dnia 23 września 2010 r. w zakresie: § 13, § 2 ust. 1 pkt 3 i 4, załącznika graficznego nr 3 i 4 do uchwały w zakresie terenów oznaczonych jako RM2 i RM3; § 1 we fragmencie „28/1”, § 2 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „28/1” oraz § 12 ust. 3 uchwały co do ustaleń dotyczących obszaru oznaczonego jako R(1), a także załącznika graficznego nr 1 w części oznaczonej symbolem R(1).

Kontrola zaskarżonego aktu przeprowadzona zgodnie ze wskazanymi przepisami wykazała konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w wyżej wskazanym zakresie ze względu na naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określonych w art. 9 ust. 4, 15 ust. 1 i ust. 2, art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu.

Przedstawiając szczegółowe motywy podjętego rozstrzygnięcia na wstępie podkreślenia wymaga, że podejmując uchwałę w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Rada Gminy Niechlów zobligowana była działać w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przestrzegając trybu stanowienia prawa lokalnego określonego w przepisach tej ustawy, jak też właściwości organów. Przepis art. 28 ust. 1 omawianej ustawy ustanawia dwie przesłanki dla kontroli zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – sprowadzającą się do konieczności uwzględnienia zasad sporządzania planu; formalnoprawną – obejmującą wymóg zachowania procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08). Co istotne, przesłanka materialnoprawna jest dalej idąca, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały daje tu każde naruszenie prawa. Ustawodawca w tym przypadku nie wskazuje na istotne naruszenie prawa jako na warunek unieważnienia uchwały. Taka regulacja stwarza po stronie organów gminy obowiązek rygorystycznego przestrzegania ustawowo określonych zasad sporządzania planu miejscowego – również w przypadku uchwalania jego zmiany – tym bardziej, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, ingeruje w konstytucyjnie chronione prawo własności.

Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Dotykają one problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki – art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1), zawartych w nim ustaleń lub inaczej – przedmiotu planu (art. 15 ust. 2 i ust. 3), a także standardów dokumentacji planistycznej, tj. materiałów planistycznych, skali opracowania kartograficznego, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu zagospodarowania przestrzennego – zwane w dalszej części rozporządzeniem, zob. też: Z. Nie-

wiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa 2005, s. 253–254).

Uwzględniając zatem przedstawione stanowisko, w ocenie Sądu w rozpoznawanej sprawie doszło do naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu (jego zmiany) w zakresie jego zgodności z ustaleniami zawartymi w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Niechlów. Jak prawidłowo wyjaśniła strona skarżąca zgodnie z art. 9 ust. 1 u.p.z.p. w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Następnie rada uchwała studium a tekst i rysunek studium stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu tego aktu (art. 12 ust. 1). Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). Wiążący charakter studium wynika nie tylko z przepisu art. 9 ust. 4, ale również z przepisu art. 20 ust. 1 omawianej ustawy, w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiąc, że zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. W orzecznictwie podkreśla się, że skoro zarówno plan miejscowy jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania zgodności planu miejscowego ze studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium (tak NSA w wyroku z dnia 31 maja 2010 r. II OSK 575/10). W ślad za Naczelnym Sądem Administracyjnym wskazać dalej wypada, że zakres i sposób związania organów gminy ustaleniami studium uzależniony jest od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej studium a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od „rozdziału” ustaleń pomiędzy część tekstową i część graficzną studium – podstawę stwierdzenia zgodności planu miejscowego z ustaleniami studium w rozumieniu art. 20 ust. 1 u.p.z.p. stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium. Stopień szczegółowości ustaleń studium zależy zatem od woli organu uchwalającego studium (tak NSA w wyrokach z dnia 1 lipca 2010, II OSK 904/10; z dnia 27 września 2007, II OSK 1028/07). Jak trafnie zauważono w skardze uchwałą w sprawie studium rada gminy dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych planów zagospodarowania przestrzennego. Niewątpliwie również studium, określając politykę przestrzenną gminy, jest bardziej ogólnym i bardziej elastycznym aktem od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, niemniej zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Należy mieć na uwadze, że w akcie tym Rada dokonuje kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i może określić ich przeznaczenie (por. NSA w wyroku z dnia 27 września 2007 r. II OSK 1028/07). Choć studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium (tak NSA w wyroku z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 34/08). W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie Sądu inne przeznaczenie określonego terenu w planie miejscowym niż w studium należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, tj. art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwłaszcza wówczas, gdy to „inne przeznaczenie terenu” w planie miejscowym jest odmienne od ustalonego w studium. (por. przywołany wcześniej wyrok NSA z dnia 31 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 575/10).

Z dołączonych w niniejszej sprawie akt planistycznych, w tym z treści Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Niechlów (część II, s. 53) wynika, że zgodnie z ustaleniami i zaleceniami kształtowania porządku przestrzennego dla poszczególnych jednostek osadniczych objętych Studium – jednostka osadnicza Żuchłów to tereny korzystne dla wielofunkcyjnego rozwoju z priorytetem dla nieuciążliwej działalności gospodarczej (2 G I/II). Jednocześnie wprowadza się wzmożony nadzór w zakresie ładu przestrzennego i dyscypliny budowlanej. Dopuszcza się zabudowę uzupełniającą (zabudowę mieszkaniową) na obszarach skupionej zabudowy wiejskiej. Są to również tereny predestynowane dla gospodarki leśnej (z dopuszczeniem turystyki pieszej i rowerowej). Na tych terenach wskazuje się respektowanie ochronnego charakteru lasu, utrzymywanie różnorodności ekologicznej, stosowanie w szerokim zakresie profilaktyki

i biologicznych metod ochrony lasu. Postuluje się również zwiększenie powierzchni leśnej wszędzie tam, gdzie jest to możliwe. Gdy natomiast chodzi o tereny predestynowane dla użytkowania rolniczego wskazuje się m.in. utrzymanie oraz ochronę rolniczej przestrzeni produkcyjnej i ograniczenie przejmowania na cele nierolnicze gleb wysokich klas bonitacyjnych.

Tymczasem jak trafnie zauważył organ nadzoru, obszar objęty zmianą planu – określony w § 13 ust. 1 i oznaczony na rysunku planu symbolem RM(2), w projekcie planu jako przeznaczenie podstawowe przewidziano zabudowę zagrodową w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych w tym agroturystykę, natomiast w przeznaczeniu uzupełniającym wskazano: 1) usługi handlu i gastronomii, b) urządzenia towarzyszące, c) zieleń urządzoną. Zgodzić się zatem należy z organem nadzoru, że teren określony w § 13 ust. 1 uchwały jako RM (2 i 3) nie jest położony w przestrzeni potencjalnego rozwoju osadniczego i projektowanego zasięgu strefy rolno-osadniczej. Jest natomiast usytuowany na obszarze, który zgodnie z mapą stanowiącą załącznik graficzny do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego terenu, oznaczony został jako teren lasów gospodarczych. Jakkolwiek można zrozumieć i podzielić przedstawione w odpowiedzi na skargę powody, dla których wprowadzone zostały zmiany w planu, niemniej jednak podkreślić to raz jeszcze należy, że jeśli organy gminy Niechlów chciały w miejscowym planie uwzględnić sytuację, która ma miejsce obecnie, tj. używania działek nr 198/1 i 198/2 w sposób preferowany przez ich właścicieli, to należało w pierwszej kolejności dokonać zmiany studium.

Wobec powyższego należy zgodzić się z Wojewodą, że zapisy zmiany planu w § 13 uchwały Rady Gminy Niechlów nr XLIII/170/2010 oraz jako nierozzerwalnie powiązane z § 13 również § 2 ust. 1 pkt 3 i 4 uchwały; załącznika graficznego nr 3 i 4 do ww. uchwały w zakresie terenów oznaczonych jako RM2 i RM3 – w zakresie przeznaczenia objętego nim terenu pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium. W takiej sytuacji Rada nie mogła stwierdzić zgodność ustaleń zmiany planu ze Studium.

Zdaniem Sądu uzasadnione są również zarzuty Wojewody odnoszące się do rozbieżności pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną planu w zakresie dotyczącym § 1 we fragmencie „28/1”, § 2 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „28/1” oraz § 12 ust. 3 uchwały co do ustaleń dotyczących obszaru oznaczonego jako R(1), a także załącznika graficznego nr 1 w części oznaczonej symbolem R(1). Rada Gminy podejmując uchwałę wskazała, że zmiana planu obejmuje określone w uchwale działki. Wśród tych działek znajduje się działka o numerze 28/1. Rada wymieniła ją w treści § 1 oraz § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały. Jednakże działka o takim numerze nie została ujęta w załącznik graficznym nr 1 do uchwały. W tym zakresie należy pamiętać, że 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 „uszczerbowieniem” 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.

Nie ulega zatem wątpliwości, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Okoliczność ta – w świetle art. 28 u.p.z.p. – uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Niechlów z dnia 23 września 2010 r. w części w jakiej jej postanowienia istotnie naruszają prawo, obejmując swoimi postanowieniami część tekstową i graficzną. Jednocześnie Sąd stwierdził, że unieważnienie uchwały w części, nie spowoduje dezintegracji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w pozostałym zakresie. Z tego też względu, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku.

Natomiast treść postanowienia zawartego w pkt II, spowodowana jest cofnięciem przez Wojewodę skargi na uchwałę w pozostałym zakresie. W myśl art. 60 p.p.s.a. cofnięcie skargi wiąże sąd, chyba, że prowadziłyby ono do obejścia prawa lub spowodowałyby utrzymanie w mocy aktu dotkniętego wadą nieważności. Skoro w niniejszej sprawie organ nadzoru stwierdził, że niemożliwe jest wykazanie niezgodności między uchwałą intencyjną a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, co potwierdza nadesłany materiał dowodowy, a unieważnienie części uchwały nie spowoduje dezintegracji planu w pozostałej części, brak było przeszkód do uwzględnienia cofnięcia skargi. W tej sytuacji, Sąd zobligowany był postępowanie umorzyć (art. 160 § 1 pkt 1 p.p.s.a.). Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 200 ww. ustawy.