



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 6 czerwca 2014 r.

Poz. 2669

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 14/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 19 marca 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie

Sędzia WSA Władysław Kulon
Sędzia NSA Halina Kremis
Sędzia WSA Alicja Palus – spr.

Protokolant

Asystent sędziego Malwina Jaworska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 5 marca 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Oławie

z dnia 27 czerwca 2013 r. nr XXXVI/249/13

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru południowej części osiedla Nowy Otok w Oławie

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Oława na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270) zaskarżył w części do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę Rady Miejskiej w Oławie nr XXXVI/249/13 z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru południowej części osiedla Nowy Otok w Oławie wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 1 ust. 3 w zakresie zmiany § 21 ust. 3 pkt 1 lit. a) uchwały nr XXII/168/12 Rady Miejskiej w Oławie oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Kwestionowanej regulacji zarzucił istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012, poz. 647) i w zw. z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W uzasadnieniu Wojewoda Dolnośląski wskazał, że mocą zaskarżonej uchwały Rada Miejska w Oławie uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru południowej części osiedla Nowy Otok w Oławie, a tym samym wykorzystała kompetencję przyznaną jej na mocy art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu nienaruszania ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały. Część graficzna nie została uchwalona.

W trakcie postępowania nadzorczego Wojewoda stwierdził, że § 1 ust. 3 uchwały nr XXXVI/249/13 w zakresie zmiany § 21 ust. 3 pkt 1 lit. a) uchwały nr XXII/168/12 Rady Miejskiej w Oławie podjęty został z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Paragrafem 1 uchwały nr XXXVI/249/13 Rada Miejska dokonała zmian w tekście uchwały nr XXII/168/12, przy czym w ust. 2 przyjęła, że: „Rysunek planu stanowiący integralną część oraz załącznik nr 1 do uchwały nr XXII/168/12 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 28 czerwca 2012 r., nie podlega zmianie.”

Natomiast w ust. 3 kwestionowanej uchwały określono, że § 21 ust. 3 uchwały nr XXII/168/12 otrzymuje nowe brzmienie i tak dla pkt 1 ustalono nieprzekraczalne linie zabudowy, w tym w odległości 8 metrów od linii rozgraniczających z terenem drogi 1KDGP. Dotychczasowe brzmienie § 21 ust. 3 pkt 1 lit. a) uchwały nr XXII/168/12 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 28 czerwca 2012 r. ustalało nieprzekraczalną linią zabudowy w odległości 15 metrów od linii rozgraniczających z terenem drogi 1KDGP.

W związku z zauważoną rozbieżnością pomiędzy nowym tekstem uchwały, zmieniającym ustalenia nieprzekraczalnych linii zabudowy z 15 metrów na 8 metrów od linii rozgraniczających z terenem drogi 1KDGP, z załącznikiem graficznym, który nie uległ zmianie, organ nadzoru wystąpił do Rady Miejskiej o wyjaśnienie tej kwestii. Burmistrz Miasta Oława pismem z dnia 27 sierpnia 2013 r. stwierdził, że „odległość linii zabudowy określa treść uchwały”.

Mając powyższe na uwadze i przyjmując, że rysunek planu nie uległ zmianie w stosunku do rysunku pierwotnego Wojewoda wskazał, iż zachodzi rozbieżność pomiędzy nieprzekraczalną linią zabudowy od linii rozgraniczających z terenem drogi 1KDGP wyznaczoną w tekście uchwały, a nieprzekraczalną linią zabudowy od linii rozgraniczających z terenem drogi 1KDGP wyrysowaną na załączniku graficznym do uchwały pierwotnej, tj. uchwały nr XXII/168/12 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 28 czerwca 2012 r. Pierwotnie była to odległość 15 metrów, a po wprowadzonej zmianie jest to odległość 8 metrów. Zdaniem organu nadzoru zauważona sprzeczność pomiędzy rysunkiem planu a jego częścią tekstową narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność § 1 ust. 3 przedmiotowej uchwały w zakresie zmiany § 21 ust. 3 pkt 1 lit. a) uchwały nr XXII/168/12 zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie bowiem z art. 15 ust 2 pkt 6 ustawy w planie miejscowym określa się obojętnie zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów, natomiast w myśl § 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.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Oławie wniosła o jej oddalenie wywodząc, że ustalenie § 1 ust. 3 pkt. 1 lit. a) uchwały nr XXXVI/249/13 określające odległości nieprzekraczalnej linii zabudowy od linii rozgraniczających z terenem drogi 1KDGP, wyrażone w metrach, jest precyzyjne i nie budzi wątpliwości. Tym samym treść uchwały zmieniającej jednoznacznie przesądza o kierunku zmiany i nie wymaga dodatkowego określenia, natomiast parametr odległości może i powinien być ustalony w treści uchwały. Pozwala to bowiem na dokładne określenie tej odległości na terenie, którego dotyczy przepis, a ze względu na nadrzędność ustaleń treści uchwały w stosunku do załącznika graficznego jest to ustalenie wystarczające.

Ponadto, wyjaśniono, że podjęcie uchwały Nr XXVI/195/12 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 25 października 2012 r. miało na celu zmianę niektórych ustaleń dla terenu oznaczonego na załączniku nr 1 do uchwały nr XXII/168/12 symbolem 3UC, w zakresie wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Zakres koniecznych zmian wynikał z uzasadnionych potrzeb inwestora, który zamierzał na terenie objętym uchwałą i oznaczonym symbolem 3UC realizować galerię handlową. Zapisy obowiązującego planu ograniczały możliwość realizacji inwestycji poprzez ustalenia wskaźników powierzchni zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej, a także wymagania dotyczące formy i rodzaju pokrycia dachów. Zmiana ww. wskaźników wymagała wprowadzenia nowego brzmienia § 21 ust. 3 bez potrzeby zmiany załącznika graficznego. W związku z prowadzonymi pracami projektowymi galerii handlowej, w trakcie trwania procedury planistycznej wynika dodatkowo potrzeba zmiany także ustalenia odległości nieprzekraczalnej linii zabudowy od linii rozgraniczających z terenem drogi 1KDGP. Wprowadzenie powyższej korekty nie wymagało dodatkowych uzgodnień lub ponowienia wyłożenia projektu do publicznego wglądu. Droga oznaczona symbolem 1KDGP faktycznie bowiem nie istnieje – jest to wyłącznie pas terenu stanowiący rezerwę pod jej ewentualną realizację, pozostający we władaniu inwestora osiedla (w tym galerii handlowej na terenie usług 3UC), a sama korekta nie wpływała na zagospodarowanie terenów sąsiednich.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 5 marca 2014 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego oświadczył, że popiera skargę i wnioski w niej zawarte, natomiast w piśmie z dnia 12 marca 2014 r. Burmistrz Miasta Oława wskazał, że zaskarżona uchwała nie zawiera załącznika graficznego. Nadmienił przy tym, że sporządzając niniejszy plan stosowano się do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach o sygn. akt II SA/Gl 99/08 oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie zasad techniki prawodawczej, wg którego zmiana aktu prawa (w tym miejscowego) polega na uchynieniu niektórych jego przepisów, zastąpieniu niektórych jego przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niego nowych przepisów, zaś akt zmieniający może zawierać jedynie przepisy uchylające, przepisy zastępujące lub przepisy uzupełniające przepisy aktu prawa zmienianego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.).

Po myśli art. 147 § 1 powyższej ustawy, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm., dalej u.p.z.p.) zgodnie, z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zgodnie z art. 3 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Powyższa regulacja normatywna stanowi wyraz samodzielności władztwa planistycznego gminy i statuuje, że to rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rada gmina w zakresie posiadanej samodzielności planistycznej winna przestrzegać określonych w powyższej ustawie zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej, mając na uwadze także to, że zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także właściwości organów w tym zakresie powoduje bowiem nieważność planu miejscowego. „Przez istotne naruszenie trybu należy (...) rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku, uwzględniających przede wszystkim, że celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 17/08).

Kontroli tut. Sądu podlegała uchwała Rady Miejskiej w Oławie z dnia 27 czerwca 2013 r. (nr XXXVI/249/13) w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru południowej części osiedla Nowy Otok w Oławie. Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że niezależnie od zarzutów Wojewody podlega ona wyeliminowaniu z obrotu prawnego w całości z tego względu, iż została podjęta z naruszeniem zasad oraz przewidzianego prawem trybu. Wskazane uchybienia wynikają z tego, iż zaskarżona uchwała nie zawiera załącznika graficznego, gdyż sporządzona i uchwalona została wyłącznie w formie tekstowej. Powyższa okoliczność jest bezsporna i przyznana została w piśmie Burmistrza Miasta Oława z dnia 12 marca 2014 r. Tymczasem 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. Tak sporządzony projekt uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlega następnie opiniowaniu i uzgodnieniu przez podmioty, o których mowa w art. 17 pkt 6 lit. a i b u.p.z.p. oraz – zgodnie z art. 17 pkt. 9 u.p.z.p. – wyłożeniu do publicznego wglądu. Ponadto, do projektu uchwały zawierającego zarówno część tekstową jak i graficzną osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi, które kolejno podlegają rozpatrzeniu i ewentualnie mogą skutkować wprowadzeniem zmian do uchwały (art. 17 pkt 11, 12 i 13 u.p.z.p.). Wreszcie tak sporządzony projekt uchwały przedstawiany jest radzie gminy wraz z listą nieuwzględnionych uwag (art. 17 pkt 14 u.p.z.p.). Ostatecznie plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.).

Obowiązek sporządzenia projektu planu zarówno w części tekstowej jak i graficznej wynika oczywiście również z przepisów wykonawczych, a dokładniej z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587), którego § 2 pkt 4 *expressis verbis* określa, że przez projekt planu miejscowego należy rozumieć projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Ponadto, przywołane rozporządzenie w sposób precyzyjny określa jakie elementy powinien zawierać rysunek planu oraz w jakiej technice graficznej powinien zostać sporządzony, w tym podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe oraz nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (por. § 8 i 9 powyższego rozporządzenia).

Z przywołanych regulacji wynika więc, że przysły plan miejscowy musi zawierać nie tylko część tekstową, ale również i graficzną, a sam rysunek planu stanowi załącznik graficzny do uchwały i obowiązuje w takim zakresie w jakim tekst planu do niego odsyła (por. Z. Niewiadomski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz. Warszawa 2006, s. 150). Przyjmując powyższe w pewnym uproszczeniu można więc stwierdzić, że rysunek planu stanowi swoiste uzupełnienie i wyjaśnienie części tekstowej planu.

Skoro więc w realiach niniejszej sprawy zaskarżona uchwała nr XXXVI/249/13 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru południowej części osiedla Nowy Otok w Oławie nie zawiera załącznika graficznego, uznać należy, że podjęta została nie tylko z uchybieniem zasad planowania

przestrzennego, ale również istotnym naruszeniem trybu przejawiającym się w zaniechaniu przeprowadzenia procedury planistycznej wobec dwóch odrębnych, a zarazem połączonych części projektu uchwały. Tymczasem mocno sformalizowana procedura planistyczna ma na celu „m.in. zagwarantowanie hipotetycznej możliwości wpływu na treść przyszłego planu, a na pewno zagwarantowanie przynajmniej rozważenia argumentów podnoszonych przez podmioty, których ustalenia przyszłego planu mogą bezpośrednio dotyczyć i które z tego względu powinny mieć pewność, że w ustawowo określonych granicach czasowych będą mogły zapoznawać się z projektem tego planu” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 127/12). Opracowanie więc projektu miejscowego planu zawierającego wyłącznie część tekstową i jej poddanie dalszym czynnościom proceduralnym zakończonych podjęciem zakwestionowanej przez Wojewodę uchwały w żadnej mierze nie pozwala na przyjęcie, że podmioty, których ustalenia przyszłego planu mogą bezpośrednio dotyczyć, a także sam organ stanowiący gminy mieli możliwość zapoznania się z kompletnym projektem uchwały, w tym opracowaniem graficznym do którego odsyła część tekstowa. Odnosząc się z kolei do argumentu zawartego w piśmie Burmistrza Miasta Oława z dnia 12 marca 2014 r., że przy podejmowaniu uchwały kierowano się rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej wskazać należy, że przywołany przez stronę § 82 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej wyjaśnia na czym polega nowelizacja ustawy. I tak może ona sprowadzać się do: uchylecia niektórych przepisów, zastąpienia niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo dodania do niej nowych przepisów. Koresponduje z nim § 83 rozporządzenia stanowiący, iż przepisy ustawy zmienia się odrębną ustawą zmieniającą lub przepisem zamieszczonym w innej ustawie. Powołane przepisy – zgodnie z § 143 – mają zastosowanie odpowiednio do aktów prawa miejscowego. Tym samym mogą być stosowane wprost, ze zmianami lub mogą nie znajdować zastosowania. W przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, będącego aktem prawa miejscowego już jednak sama szczególna konstrukcja prawna – tj. dwie odrębne a zarazem połączone części: część tekstowa i część graficzna – wskazują na konieczność odpowiedniego jedynie stosowania postanowień powyższego rozporządzenia. W sytuacji więc gdy rysunek planu stanowi integralną część planu miejscowego a wskazany przepis stosuje się odpowiednio, nie można wykluczać zmian także tego rysunku, przeciwnie – jest to zabieg konieczny przy zmianie części tekstowej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 188/12).

Mając na względzie powyższe i kierując się dyspozycją z art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w pkt. I sentencji. Orzeczenie o wstrzymaniu wykonania zawarte w pkt II znajduje swoje oparcie w art. 152 ustawy, natomiast rozstrzygnięcie o kosztach – w art. 200.