



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 grudnia 2017 r.

Poz. 5521

WYROK NR II SA/WR 188/17 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 maja 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Władysław Kulon
(sprawozdawca)

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek
Sędzia WSA Mieczysław
Górkiewicz

Protokolant:

Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 24 maja 2017 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Kamiennej Góry
z dnia 28 października 2016 r. Nr XXV/167/16
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego dla obszaru w rejonie ul. Wałbrzyskiej (cmentarz)
w Kamiennej Górze

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 15 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „16,0 m”, § 21 ust. 2 pkt 2 lit. a tiret czwarte we fragmencie „granicy planu i” oraz § 21 ust. 2 pkt 2 lit. a tiret szóste we fragmencie „jako tożsamą z granicami strefy kontrolowanej gazociągu i”;
II. zasądza od Miasta Kamiennej Góry na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm. – dalej – p.p.s.a.), zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 28 października 2016 r., nr XXV/167/16 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ulicy Wałbrzyskiej (cmentarz) w Kamiennej Górze i wniósł o stwierdzenie nieważności § 15 ust. 2 pkt 2 we fragmencie: „16,0 m”, § 21 ust. 2 pkt 2 lit. a tiret czwarte we fragmencie: „granicy planu i” oraz § 21 ust. 2 pkt 2 lit. a tiret szóste we fragmencie: „jako tożsamą z granicami strefy kontrolowanej gazociągu i” oraz zasądzenie kosztów postępowania.

Żądania skargi oparto na podjęciu kwestionowanych fragmentów uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm. - dalej – ustawy lub u.p.z.p.), polegającym na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały.

Rozwijając w uzasadnieniu pisma procesowego zarzuty skargi Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że Rada Miasta Kamienna Góra w dniu 28 października 2016 r., w związku z uchwałą nr XXXVII/236/13 z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ulic: Wałbrzyskiej (cmentarz) i J. Korczaka (DCR) w Kamiennej Górze, po stwierdzeniu, że ustalenia planu nie naruszają ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kamienna Góra, podjęła uchwałę nr XXV/167/16 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ulicy Wałbrzyskiej (cmentarz) w Kamiennej Górze. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego w dniu 7 listopada 2016 r., i jak wyjaśniono wpływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym spowodował konieczność wywiedzenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Motywuując zajęte w skardze stanowisko organ nadzoru wyjaśnił, że w podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wskazano także art. 3 ust. 1 oraz art. 20 u.p.z.p..

Zgodnie z przywołanymi przepisami uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy, zaś 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.

Odwołując się do treści art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Wojewoda Dolnośląski podał, iż dokonując kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały stwierdził, że obarczona jest ona wadą prawną polegającą na niezgodności części tekstowej planu z częścią graficzną. W myśl § 15 ust. 2 pkt 2 uchwały szerokość strefy kontrolowanej od przebiegającego gazociągu wynosi 16 metrów, natomiast na rysunku planu jest to 12 metrów. Z kolei zgodnie z § 21 ust. 1 pkt 2 lit. a tiret szóste uchwały nieprzekraczalna linia zabudowy dla terenu ZC-4 jest tożsama z granicami strefy kontrolowanej gazociągu, co nie wynika z rysunku planu. Stosownie do zapisów § 21 ust. 2 pkt 2 lit. a tiret czwarte uchwały nieprzekraczalna linia zabudowy dla terenów ZC-3 położona jest w odległości 5 metrów od granicy opracowania, podczas gdy z rysunku planu wynika, że odległość ta jest większa niż 5 metrów, tj. 8,9 metra.

Odnośnie stwierdzonych rozbieżności Wojewoda Dolnośląski uzyskał wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miasta Kamienna Góra, który podał, że odnośnie szerokości strefy kontrolowanej od gazociągu uchwała zawiera rozbieżność. Szerokość strefy kontrolowanej powinna wynosić jak na rysunku 12 metrów. Rzeczywista szerokość terenu chronionego od zainwestowania (do linii rozgraniczającej i linii zabudowy) wynosi 22,0 metry (2 x 11,0 m). Potwierdził także, że istnieje rozbieżność między tekstem uchwały, a załącznikiem graficznym w kwestii odległości nieprzekraczalnej linii zabudowy od granicy planu dla terenu ZC-3 powinna wynosić tak jak na rysunku planu 8,9 m) oraz w kwestii tożsamości linii zabudowy dla terenu ZC-4 z granicą strefy kontrolowanej od gazociągu.

Według organu nadzoru opisane rozbieżności między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadniają orzeczenie o nieważności uchwały w części wskazanej w pkt 1 wniosku skargi, tj. dotyczącej rozbieżnych z rysunkiem planu przepisów uchwały. Wskazując na orzecznictwo sądownoadministracyjne organ przypomniał, że zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzeniem takiego aktu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

Posiłkując się dyspozycją art. 14 ust. 8 u.p.z.p. organ podał, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi akt powszechnie obowiązujący, zaś istniejące w nim nieprawidłowości należy rozpatrywać w kontekście skutków, jakie ten akt może wywoływać w przyszłości. Konieczność zgodności części graficznej i tekstowej planu wykazano na tle regulacji zawartych w art. 15 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587).

Sprowadzając stan faktyczny ujęty w zapisach uchwały do wymienionych w treści skargi normatywów Wojewoda Dolnośląski przyjął, że gminny prawodawca dokonał odmiennych ustaleń w zakresie szerokości strefy kontrolowanej od gazociągu oraz odległości nieprzekraczalnej linii zabudowy od tej strefy, jak również odległości nieprzekraczalnej linii zabudowy od granic opracowania. Rozbieżności między treścią planu oraz załącznika graficznego planu powodują, że uchwała narusza zasady sporządzania projektu planu określone w powołanych powyżej przepisach. Nadto uchwała jest nieczytelna, a rysunek graficzny nie ma odzwierciedlenia w treści. Uchwała nie pozwala na odczytanie z niej obowiązującej normy w zakresie szerokości strefy kontrolowanej od gazociągu, odległości nieprzekraczalnej linii zabudowy dla terenu ZC-4 od tej strefy, odległości nieprzekraczalnej linii zabudowy dla terenu ZC-3 od granicy opracowania. W praktyce, dezinformuje adresatów w zakresie wyżej wskazanych ustaleń. Przykładem jest sytuacją w której podmiot zarządzający cmentarzem na podstawie przepisów przedmiotowego planu nie wie w jakiej dokładnie odległości od przebiegającego gazociągu (teren ZC-4) i od granicy opracowania (ZC-3) może lokować nagrobki.

Na koniec Wojewoda Dolnośląski odwołał się do konstytucyjnej zasady stanowienia prawa zawierającej konieczność zawarcia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji spełniającej warunek określoności prawa, rozumianej jako precyzyjność polegająca na możliwości wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Kamienna Góra wniosła o uznanie skargi za zasadną w całości wyjaśniając, iż jest ona zasadna, zaś jej uwzględnienie sprawi, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego będzie spójny wewnętrznie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz.U. z 2016 r., poz. 1066) 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 w/w ustawy). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. p.p.s.a., zakres kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na: akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) i akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6).

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. 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 razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części (art. 151).

Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która - zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. - jest aktem prawa miejscowego. A więc jest ona objęta zakresem art. 3 pkt 5 § 2 p.p.s.a.

Wskazać w tym miejscu należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego stanowi istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc nie będące przyczyną nieważności uchwały (por. T. Bąkowski, Komentarz do art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r., nr 80 poz. 717), [w:] T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004 r.).

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń.

W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. określono szczegółowe wymagania dotyczące projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który składa się z części tekstowej i graficznej. Tekst planu stanowi treść uchwały rady gminy a jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń wyrażonych graficznie na rysunku. Rysunek planu musi być więc uwzględniony w takim zakresie w jakim jest "opisany". W pewnym uproszeniu rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu planu (por. wyrok z dnia 28 września 2010 r. II SA/Wr 403/10 oraz z 28 listopada 2012 r., II SA/Wr 688/12).

Tekst planu i rysunek planu stanowią jedną całość, część tekstowa stanowi jego treść, natomiast część graficzna wskazuje za pomocą przyjętych symboli i nazewnictwa powiązanie z całością tekstową planu (art. 20 ust. 1 zd. 2 u.p.z.p. i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587).

Jeżeli zatem istnieje niespójność pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu to oznacza, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 zd. 2 i art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz § 4 pkt i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 lipca 2012 r., II SA/Wr 328/12).

W świetle przywołanych przepisów Sąd podzielił zasadność skargi Wojewody Dolnośląskiego i uznał konieczność stwierdzenia nieważności wskazanych fragmentów tekstu uchwały jako sprzecznych z załącznikiem graficznym do przedmiotowej uchwały. Podzielić bowiem należy stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że istnieją istotne rozbieżności w części graficznej i tekstowej uchwały odnośnie szerokości strefy kontrolowanej od przebiegu gazociągu, oraz nieprzekraczalnej linii zabudowy w kwestionowanych skargą fragmentach. To oznacza, że w niniejszej sprawie plan miejscowy został w tym zakresie podjęty z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania, co stanowi podstawę stwierdzenia nieważności części graficznej we wskazanym fragmencie.

Zaznaczyć również trzeba, że wadliwość opisanych w sentencji wyroku zapisów uchwały nie budzi wątpliwości, jako że w odpowiedzi na skargę wniesiono o uwzględnienie skargi w całości podkreślając, że stwierdzenie nieważności przedmiotowych zapisów sprawi, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego będzie spójny wewnątrz.

Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzekł jak w pkt. pierwszym sentencji.
Orzeczenie o kosztach oparto o przepis art. 200 P.p.s.a.