



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 5 sierpnia 2019 r.

Poz. 4781

WYROK NR II SA/WR 94/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 kwietnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-
Kremis

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon
Sędzia WSA Anna Siedlecka (spr.)

Protokolant

referent Ewa Trojan

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 12 kwietnia 2018 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Wołowie
z dnia 31 sierpnia 2017 r. nr XLIX/312/2017
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Uskorz Mały

stwierdza nieważność § 14 ust. 1 pkt 5 we fragmencie „w odległości 6 m
od linii rozgraniczającej z terenami dróg oraz 10 m od linii
rozgraniczającej ZC” i § 14 ust. 2 pkt 5 we fragmencie „w odległości 6 m
od linii rozgraniczającej z terenami dróg oraz 10 m od linii
rozgraniczającej w południowej części” zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski – działając w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875) – wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr XLIX/312/2017 Rady Miejskiej w Wołowie z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Uskorz Mały.

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie: 1) § 14 ust. 1 pkt 5 we fragmencie „w odległości 6 m od linii rozgraniczającej z terenami dróg oraz 10 m od linii rozgraniczającej z ZC”, 2) § 14 ust. 2 pkt 5 we fragmencie „w odległości 6 m od linii rozgraniczającej z terenami dróg

oraz 10 m o d linii rozgraniczającej w południowej części”. Nadto skarżący wniósł o zasądzenie od strony przeciwnej kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda zarzucił Radzie Miejskiej w Wołowie podjęcie § 14 ust. 1 pkt 5 we fragmencie „w odległości 6 m od linii rozgraniczającej z terenami dróg oraz 10 m od linii rozgraniczającej z ZC” oraz § 14 ust. 2 pkt 5 we fragmencie „w odległości 6 m od linii rozgraniczającej z terenami dróg oraz 10 m o d linii rozgraniczającej w południowej części” z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 zd. 2 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073) oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez niezachowanie spójności pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu.

Dalej wskazano, że w części tekstowej uchwały, dokonując ustaleń dla terenów MN/1, MN/2 i MN/3 dotyczących odległości nieprzekraczalnych linii zabudowy od linii rozgraniczającej z terenami dróg oraz od linii rozgraniczającej z ZC, w § 14 ust. 1 pkt 5 uchwały zapisano, że: „nieprzekraczalna linia zabudowy w odległości 6 m od linii rozgraniczającej z terenami dróg oraz 10 m od linii rozgraniczającej z ZC - zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu”. Podobnie dokonując ustaleń dla terenów RM/1 i RM/2 dotyczących odległości nieprzekraczalnych linii zabudowy od linii rozgraniczającej z terenami dróg oraz od linii rozgraniczającej z ZC, w § 14 ust. 1 pkt 5 uchwały zapisano, że „nieprzekraczalna linia zabudowy w odległości 6 m od linii rozgraniczającej z terenami dróg oraz 10 m od linii rozgraniczającej w południowej części - zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu”.

Z tego wynika, że dla terenów oznaczonych symbolem MN ustalono sytuowanie nieprzekraczalnych linii zabudowy od linii rozgraniczających z terenami dróg w odległości 6 m oraz 10 m od linii rozgraniczającej z ZC. Tymczasem na rysunku planu dla terenu MN/3 w południowej części odległość ta wynosi ok. 10 m (teren MN/3 graniczy z drogą wojewódzką nr 340). Zaś dla terenu MN/1 (działki o nr 107/13, 107/14, 107/15, 107/16) odległość nieprzekraczalnej linii zabudowy, oznaczona od strony północnej tych działek (i od strony cmentarza) od linii rozgraniczającej z ZC na rysunku planu wynosi ok. 15 m. Natomiast dla terenów oznaczonych symbolem RM ustalono odległość nieprzekraczalnej linii zabudowy w południowej części wynoszącą 10 m. Tymczasem dla terenu RM/2 - w południowej części na rysunku brak linii od strony południowej - teren jest już zabudowany.

Jak wskazał skarżący, Zastępca Burmistrza Wołowa w piśmie z dnia 8 grudnia 2017 r. oświadczył, że: „§ 14 punkt 1 ustęp 5 tekstu planu dotyczący terenu MN powinien mieć brzmienie: Nieprzekraczalna linia zabudowy zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu”, § 14 punkt 2 ustęp 5 tekstu planu dotyczący terenu RM powinien mieć brzmienie: „Nieprzekraczalna linia zabudowy zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu”. Dodał, że regulacja odległości linii zabudowy 6m i 10m znalazła się w tekście planu przez przeoczenie.

W konsekwencji Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że odmienne ustalenia w treści planu oraz w 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. Przepisy uchwały nie pozwalają bowiem na odczytanie obowiązującej normy w zakresie nieprzekraczalnej linii zabudowy dla terenu MN/3, MN/1 i RM/2.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Wołowa wyjaśnił, że podnoszona w skardze rozbieżność w części tekstowej uchwały z jej częścią graficzną jest następstwem niezamierzonego przeoczenia. Wobec tego Gmina Wołów deklaruje podjęcie bez zbędnej zwłoki działań zmierzających do zmiany kwestionowanych przez skarżącego przepisów uchwały.

Zdaniem Burmistrza wyrażany przez Gminę Wołów zamiar zmiany uchwały w zaskarżonej części czyni dalsze postępowanie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu bezprzedmiotowym. Kwestionowany przepis zostanie zmieniony, co spowoduje usunięcie powstałej rozbieżności. Wobec tego Burmistrz wniósł o umorzenie postępowania sądowego. Jednocześnie wniesiono o odstąpienie od obciążania Gminy kosztami postępowania. Zakwestionowane przepisy zostaną zmienione bez konieczności dalszego prowadzenia postępowania w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.) 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. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż 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.

Zdaniem sądu treść powołanych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu (zob. wyrok NSA z dnia 15 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1804/15, Orzeczenia.nsa.gov.pl). Sąd przyjął też, że rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. 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.

Uwzględniając powyższe Sąd w składzie rozpoznającym skargę stwierdził, że w niniejszej sprawie plan miejscowy zawiera wymagane przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określenie linii zabudowy („opisanie”), którego nie uwidocznilo na rysunku planu zgodnie z opisem. W § 14 ust. 1 pkt 5 uchwały postanowiono, że: „nieprzekraczalna linia zabudowy w odległości 6 m od linii rozgraniczającej z terenami dróg oraz 10 m od linii rozgraniczającej z ZC - zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu”. Jednak na rysunku planu dla terenu MN/3 w południowej części odległość ta wynosi ok. 10 m. Zaś dla terenu MN/1 odległość nieprzekraczalnej linii zabudowy, oznaczona od strony północnej tych działek od linii rozgraniczającej z ZC na rysunku planu wynosi ok. 15 m.

Podobnie w § 14 ust. 1 pkt 5 uchwały stwierdzono, że „nieprzekraczalna linia zabudowy w odległości 6 m od linii rozgraniczającej z terenami dróg oraz 10 m od linii rozgraniczającej w południowej części - zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu”. Jednak dla terenu RM/2 w południowej części na rysunku brak linii zabudowy od strony południowej.

W świetle powyższego Sąd stwierdził, że omówione przepisy zaskarżonej uchwały naruszają art. 20 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie, w jakim regulują przebieg linii zabudowy odmiennie niż uczyniono to w części graficznej uchwały.

Uwzględniając powyższe wskazać jeszcze trzeba, że zgodnie z art. 28 ust. 1 cytowanej 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. W niniejszej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Zaistniałe naruszenie prawa należało wyeliminować poprzez stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie wskazanym w sentencji.

Odnosząc się natomiast do argumentacji zawartej w odpowiedzi na skargę Sąd wskazuje, że postępowanie w sprawie nie stało się bezprzedmiotowe, bowiem przedmiotem zaskarżenia jest uchwała, która obowiązuje jako akt prawa miejscowego. Jej ewentualna zmiana przez Radę Miejską w Wołowie miałyby skutek na przyszłość, natomiast stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego eliminuje ten akt (lub jego część) ze skutkiem od momentu jego podjęcia, wskutek czego uchwała w części wskazanej w sentencji wyroku nie wywołuje żadnych skutków, a te, które powstały, muszą zostać unieważnione.

Biorąc pod uwagę powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w sentencji orzekł na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.; dalej: p.p.s.a.). O kosztach postępowania Sąd nie orzekał, ponieważ w myśl art. 100 ustawy o samorządzie gminnym postępowanie w niniejszej sprawie jest wolne od opłat sądowych, a strona skarżąca nie wykazała poniesienia innych kosztów w sprawie.