



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 grudnia 2015 r.

Poz. 5387

WYROK NR Sygn. akt II SA/Lu 1012/14

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie

z dnia 10 września 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Jacek Czaja

Sędziowie Sędzia NSA Witold Falczyński Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz (sprawozdawca)

Protokolant Specjalista Jolanta Sikora

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 10 września 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Ostrowie Lubelskim

z dnia 7 lutego 2014 r. nr XXXIV/214/14

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie obejmującym:

- § 18 uchwały w brzmieniu: „wieś Bójki – B1RM” wraz załącznikiem graficznym nr 1/1 do tej uchwały w części oznaczającej teren symbolem B1RM;

- § 21 uchwały w brzmieniu: „KZ3ZL/R” wraz załącznikiem graficznym nr 1/3 do tej uchwały w części oznaczającej teren symbolem KZ2ZL/R w odniesieniu do działki nr ewid. 719 oraz w części oznaczającej teren symbolem KZ3ZL/R;

- oznaczenie w załączniku nr 1/2 do uchwały terenu symbolem K1RM, w części pokrywającej się z terenem drogi wojewódzkiej nr 813.

Na oryginalne właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

U Z A S A D N I E N I E

Rada Miejska w Ostrowie Lubelskim w dniu 7 lutego 2014 r. podjęła uchwałę nr XXXIV/214/14 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Ostrów Lubelski dla obszaru wsi: Bójki, Kolechowice, Kaznów (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 2103).

Skargę na tę uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie złożył Wojewoda Lubelski, wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej:

- § 18 uchwały w brzmieniu: „wieś Bójki – B1RM” oraz określony w załączniku graficznym do uchwały nr 1/1 teren oznaczony symbolem B1RM;

- § 21 uchwały w brzmieniu: „KZ3ZL/R” oraz określony w załączniku nr 1/3 do uchwały teren oznaczony symbolem KZ2ZL/R w części obejmującej działkę o nr ewid. 719 i teren KZ3ZL/R;

- określony w załączniku nr 1/2 do uchwały teren oznaczony symbolem K1RM, w części pokrywającej się z terenem drogi wojewódzkiej nr 813.

Wojewoda podkreślił, że § 18 i § 21 uchwały oraz załączniki nr nr 1/1 i 1/3 do uchwały – we wskazanym wyżej zakresie – zostały wydane z naruszeniem wiążących zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Ostrowie Lubelskim nr XIX/123/12 z dnia 14 września 2012 r. Zdaniem organu nadzorczego, teren zabudowy zagrodowej – B1RM (określony w załączniku nr 1/1) narusza ustalenia studium, albowiem w studium ten sam teren oznaczono jako teren leśny. W ocenie Wojewody, podobna rozbieżność pomiędzy zapisami planu miejscowego i studium zachodzi w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem KZ2ZL/R w części obejmującej działkę o nr ewid. 719 oraz do terenu oznaczonego KZ3ZL/R, które w planie stanowią tereny dolesień, zaś w studium – tereny upraw ogrodniczych. Ponadto, jak podkreślił organ nadzoru, opisany w załączniku nr 1/2 do zaskarżonej uchwały teren zabudowy zagrodowej – K1RM, częściowo pokrywają się z terenem drogi wojewódzkiej nr 813, co jest prawnie wadliwe.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Ostrowa Lubelskiego, reprezentujący Gminę Ostrów Lubelski w niniejszej sprawie, uznał zasadność zarzutu skargi co do określonego w załączniku nr 1/2 do uchwały terenu oznaczonego symbolem K1RM, w części pokrywającej się z terenem drogi wojewódzkiej nr 813, zaś w pozostałej części wniósł o jej „odrzućenie” jako bezzasadnej. Organ podkreślił, że zasada spójności pomiędzy rysunkiem planu zagospodarowania przestrzennego a rysunkiem studium „w większej części” została zachowana, zaś stwierdzone przez organ nadzoru różnice pomiędzy planem a studium „mieszczą się w granicach spójności”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga Wojewody Lubelskiego jest zasadna.

Skarga ta została wniesiona na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.), stanowiącego, iż organ nadzoru, po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1, to jest po upływie 30 dni od dnia doręczenia mu przez wójta uchwały rady gminy, nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały rady, lecz przysługuje mu prawo zaskarżenia tej uchwały do sądu administracyjnego.

Przedmiotem skargi Wojewody Lubelskiego jest uchwała Rady Miejskiej w Ostrowie Lubelskim z dnia 7 lutego 2014 r., nr XXXIV/214/14, w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Ostrów Lubelski dla obszaru wsi: Bójki, Kolechowice, Kaznów (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 2103), która została zaskarżona w opisanej wyżej części.

W rozpoznawanej sprawie zastosowanie mają zatem przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.; dalej także: „ustawa”).

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

W doktrynie wskazuje się, że pojęcie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego interpretowane jest jako wartości i merytoryczne wymogi związane ze sporządzaniem planu, a więc: zawartości tego aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. W odniesieniu do planu miejscowego jego zawartość (część tekstowa i graficzna, prognoza oddziaływania na środowisko) określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4, art. 20 ust. 1, przedmiot (a więc wprowadzane ustalenia) określa art. 15 ust. 2 i 3. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny. Oznacza to, że każde naruszenie zasad sporządzania studium bądź planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (Z. Niewiadomski w: Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2015, SIP Legalis, nb 4).

Z art. 20 ust. 1 ustawy wynika, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może być uchwalony wyłącznie w razie stwierdzenia, że nie narusza on ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospoda-

rowania przestrzennego gminy. Ten ostatni akt określa bowiem – w sposób wiążący organy gminy przy sporządzaniu planów miejscowych – cele polityki przestrzennej gminy, w tym lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 1 i 4 ustawy).

Oznacza to, jak zasadnie podniósł Wojewoda, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określa nieprzekraczalne ramy dla planowania przestrzennego obowiązujące w procedurze planistycznej, którą wieńczy podjęcie uchwały o zatwierdzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy. Nie budzi więc wątpliwości, że to treść zapisów studium określa zakres związania organów gminy przy uchwalaniu planu miejscowego.

Paragraf 18 zaskarżonej uchwały określa zasady zagospodarowania „terenów zabudowy mieszkaniowej o funkcji zagrodowej - RM” w odniesieniu do terenów oznaczonych na rysunkach planu: wieś Kolechowice: K1RM oraz wieś Bójki: B1RM. Powyższe potwierdza treść załącznika graficznego nr 1/1 do uchwały, z którego wynika, że teren oznaczony symbolem „B1RM” stanowi teren zabudowy zagrodowej.

Podkreślenia wymaga, że w świetle zaś zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Ostrów Lubelski sytuowanie zabudowy w granicach tego obszaru zostało w sposób wyraźny wyłączone, gdyż w świetle zapisów załącznika graficznego, wskazany obszar opisany jest kolorem ciemnozielonym wraz z symbolem „B10ZL”, oznaczającym teren lasów. Oczywistym jest zaś, iż teren, dla którego plan miejscowy przewiduje funkcję zabudowy zagrodowej nie może jednocześnie pełnić funkcji lasu.

Trafnie także podniósł organ nadzorczy, że wiążące zapisy studium zostały naruszone przez radę gminy wskutek częściowo wadliwego skonstruowania § 21 oraz załącznika nr 1/3 do uchwały.

Paragraf 21 uchwały wskazuje szczegółowe warunki i zasady zagospodarowania dla „terenów dolesień - ZL/R”. Tereny te, znajdujące się we wsi Kaznów, a oznaczone symbolami: KZ2ZL/R, KZ3ZL/R, KZ5ZL/R, KZ6ZL/R, KZ9ZL/R, przeznaczone zostały w zapisach planu miejscowego pod uprawy polowe, ogrodnicze, szkółkarskie, plantacje oraz tereny przeznaczone do zalesienia. Analogicznie unormowano tę kwestię w części graficznej planu - załącznika graficznego nr 1/3.

Tymczasem, jak zasadnie zauważył Wojewoda, z załączonego do uchwały nr XIX/123/12 rysunku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Ostrów Lubelski wynika w sposób niebudzący wątpliwości, że teren oznaczony symbolem KZ2ZL/R w części obejmującej działkę o nr ewid. 719 oraz teren KZ3ZL/R stanowią niemal w całości tereny rolnicze. Zauważyć bowiem trzeba, iż w świetle części graficznej studium obszar, na jakim znajdują się opisane wyżej tereny, oznaczono symbolem K33R/O. Jakkolwiek zatem w legendzie rysunku studium, obszar oznaczony jest symbolem ZL, to prawidłowo przyjął Wojewoda, iż zgodnie z przyjętą na rysunku studium kolorystyką, funkcją przewidzianą dla tego obszaru są wyłącznie tereny upraw ogrodniczych (wyłączonych spod zabudowy), na których Rada Miejska nie przewidziała funkcji dolesiania.

Powyższe świadczy więc, że w opisanym wyżej zakresie Rada Miejska dopuściła się naruszenia zapisów studium, co stanowi oczywiste naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie można bowiem uznać za prawidłowe stanowiska gminy, która argumentowała, że skoro spójność pomiędzy zapisami zaskarżonej uchwały a treścią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Ostrów Lubelski „w większej części” została zachowana, to oznacza to, że zaskarżona uchwała nie narusza zasad sporządzania planu miejscowego.

W niniejszej sprawie poza sporem jest natomiast, albowiem przyznał to w odpowiedzi na skargę reprezentujący gminę Burmistrz Ostrowa Lubelskiego, że zasady sporządzania planu miejscowego narusza załącznik nr 1/2 do zaskarżonej uchwały w odniesieniu do terenu o symbolu K1RM, w części w jakiej teren ten pokrywa się z terenem drogi wojewódzkiej nr 813 o nazwie Międzyrzec Podlaski – Parczew – Ostrów Lubelski – Łączna. Wskazać bowiem trzeba, że w wyniku przyjęcia takiego zapisu części graficznej planu doszło do powstania prawnie niedopuszczalnej rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a częścią graficzną. Wynika to z tego, że wprowadzone w załączniku nr 1/2 ustalenia – granice obszaru dla określonego w § 18 uchwały Nr XXXIV/214/14 terenu K1RM, nie są tożsame. Słusznie więc stwierdził organ nadzorczy, że w ramach dokonanych przez Radę Miejską w tekście planu ustaleń co do funkcji zabudowy mieszkaniowej zagrodowej dla terenu K1RM, nie mogło mieścić się dokonanie ustaleń dotyczących terenu o odmiennym przeznaczeniu – drogi wojewódzkiej.

W związku z powyższym Sąd uznał, że zaskarżona uchwała – we wskazanej wyżej części – została wydana z naruszeniem prawa, uzasadniającym stwierdzenie nieważności uchwały w tej części.

Przepisy szczególne nie wyłączają możliwości stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w każdym czasie. Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, a więc art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie wyłącza możliwości stwierdzenia jej nieważności, pomimo upływu roku od dnia jej podjęcia. W myśl tego przepisu nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

Z tych wszystkich względów i na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) Sąd orzekł, jak w sentencji.

Na oryginalne właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.