II SA/Wr 7/19 - Wyrok

Data orzeczenia	2019-03-05
Data wpływu	2019-01-02
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
Sędziowie	Anna Siedlecka /przewodniczący sprawozdawca/ Gabriel Węgrzyn Władysław Kulon
Symbol z opisem	6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Planowanie przestrzenne Prawo miejscowe
Skarżony organ	Rada Miasta
Treść wyniku	*Stwierdzono nieważność aktu prawa miejscowego w części
Powołane przepisy	Dz.U. 2018 nr 0 poz 1302; art. 147; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity Dz.U. 2018 nr 0 poz 1945; art. 15; Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - tekst jednolity

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym: Przewodniczący: Sędzia WSA Anna Siedlecka (spr.) Sędziowie: Sędzia WSA Władysław Kulon Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn Protokolant: Kinga Bilska po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 5 marca 2019 r. sprawy ze skargi Wojewody D. na uchwałę Rady Miejskiej W. z dnia (...) września 2018 r. nr (...) w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego W. Specjalnej Strefy Ekonomicznej - w rejonie ulicy O. i drogi na P. w W. I. stwierdza nieważność § 13 ust. 2 pkt 5 we fragmencie: "w odległości 8 m od terenu oznaczonego symbolem 1KDZ 1/2" zaskarżonej uchwały; II. zasądza od Rady Miejskiej W. na rzecz strony skarżącej kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Rada Miejska W. w dnia 27 września 2018 r. podjęła uchwałę nr (...) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego W. Specjalnej Strefy Ekonomicznej – w rejonie ulicy O. i drogi na P. w W..

Powyższą uchwałę pismem z dnia 10 grudnia 2018 r. zaskarżył Wojewoda D. i wniósł o stwierdzenie nieważności § 13 ust. 2 pkt 5 we fragmencie " w odległości 8 m od terenu oznaczonego symbolem (...)" zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca zawarł w art. 28 ust. 1 ustawy. W ocenie Wojewody Rada Miejska W., uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego.

W toku postępowania nadzorczego ustalono, że przedmiotowa uchwała obarczona jest wadą prawną polegająca na niezgodności części tekstowej planu z częścią graficzną. Zgodnie z § 13 ust. 2 pkt 5 uchwały w zakresie zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu wyznacza się nieprzekraczalne linie zabudowy z przebiegiem, zgodnie z rysunkiem planu, w odległości 8 m od terenu oznaczonego symbolem (...). Z kolei na rysunku planu nieprzekraczalna linię zabudowy wyznaczono w odległości 4m od terenu (...). W tym zakresie występuje zatem rozbieżność między ustaleniami tekstu planu a załącznikiem graficznym.

W związku z powyższym organ nadzoru zwrócił się do Rady Miejskiej o wyjaśnienie rozbieżności ustalonej w § 13 ust. 2 pkt 5 uchwały, która nie pokrywa się z odległością ustaloną na rysunku planu. W odpowiedzi Przewodnicząca Rady Miejskiej wskazała, że w § 13 ust. 2 pkt 5 uchwały wyznaczono nieprzekraczalne linie zabudowy z przebiegiem zgodnie z rysunkiem planu. Na rysunku planu linia zabudowy przebiega w odległości 4 m od drogi o symbolu (...). Jest to odległość właściwa, wynikająca z treści uzgodnień wniosku do planu złożonej przez zarząd Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta W.. W trakcie nanoszenia w treści projektu zmian wynikających z tego uzgodnienia stosowna zmiana została wprowadzona tylko na rysunku planu (zaznaczono odległość 4 m), natomiast w treści ustaleń planu omyłkowo nie poprawiono ustalonej poprzednio odległości 8m na 4 m. Z kolei ewentualne stwierdzenie nieważności zapisu § 13 ust. 2 pkt 5 w zakresie ustalenia odległości nieprzekraczalnej linii zabudowy, tj. we fragmencie: " w odległości 8 m od terenu oznaczonego symbolem (...)" i pozostawienie wyłącznie oznaczenia odległości 4 m wynikającej z rysunku planu będzie powodowało, że plan miejscowy będzie spełniał wszystkie wymogi wynikające z przepisów prawa".

Wojewoda podkreślił, że wskazana rozbieżność między tekstem planu miejscowego, a jego załącznikiem graficznym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadnia orzeczenie o nieważności uchwały w zawnioskowanej części, wskazanej w pkt 1 niniejszej skargi. Zgodnie z § 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego(Dz.U. z 2003r., Nr 164, poz.1587), projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i rysunek planu miejscowego, natomiast zgodnie z § 8 ust. 2 wynika, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekst p.m. Zatem tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Innymi słowy rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, a zatem nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały. " 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".

Organ podkreślił, że powyższe naruszenia powodują, że uchwała jest nieczytelna, bowiem jej rysunek graficzny nie ma odzwierciedlenia w treści. Ustalenie różnych parametrów nieprzekraczalnych linii zabudowy w treści uchwały i na załączniku graficznym w praktyce, dezinformują adresatów w zakresie wyżej wskazanych ustaleń. Taki sposób stanowienia prawa narusza zasady konstytucyjne. Skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, to konieczne jest by zawarte w nim regulacje spełniały warunek określoności prawa, tj, normy precyzyjności, przejrzystości, poprawności i jasności.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o uwzględnienie skargi, tj. o stwierdzenie nieważności § 13 ust. 2 pkt 5 we fragmencie: " w odległości 8m od terenu oznaczonego symbolem (...)" przedmiotowej uchwały, oddalenie wniosku o zasądzenie kosztów postępowania sądowego oraz rozpoznanie skargi w trybie uproszczonym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, zważył co następuje:

Stosownie do treści art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 1066 z późn. zm.) w zw. z art. 3 § 1 ustawy z dnia

30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.) - "p.p.s.a.", sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Wspomniana kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Innymi słowy, sąd administracyjny bada, czy zaskarżony akt administracyjny (decyzja, postanowienie) jest zgodny z obowiązującymi w dacie jego podjęcia przepisami prawa materialnego określającymi prawa i obowiązki stron oraz przepisami proceduralnymi normującymi podstawowe zasady postępowania przed organami administracji publicznej.

Kolejno należy podkreślić, że zgodnie z art. 147 § 1 tej ustawy, sąd uwzględniając skargi na uchwały lub akty, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 6, stwierdza ich nieważność w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Sąd badając wedle tych zasad legalność uchwały nr (...) Rady Miejskiej W. z dnia (...) września 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy W. Specjalnej Strefy Ekonomicznej – w rejonie ulicy O. i drogi na P. w W. doszedł do przekonania, że kwestionowana uchwała w zaskarżonym zakresie wymaga eliminacji z obrotu prawnego, stosownie do treści przywołanego artykułu.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich 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.

Zgodnie z art. 15 u.p.z.p. plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest jego integralną częścią, ma tym samym także moc wiążącą i jest "uściśleniem" części tekstowej. Stąd ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie (czyli z uwzględnieniem tak części graficznej jak i tekstowej). Ze wskazanych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Inaczej mówiąc, część graficzna planu nie może zawierać ustaleń, które nie odpowiadają zawartości tekstu planu. Stosownie natomiast do art. 20 ust. 1 zdanie drugie u.p.z.p. część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Tekst planu stanowi treść uchwały rady gminy, a jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest zaś załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.

Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być więc uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu. W pewnym uproszczeniu rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu. Za w pełni zasadny należy nadto uznać podnoszony w orzecznictwie sądowym obowiązek orzekania w postępowaniu administracyjnym jednocześnie na podstawie tekstu i rysunku planu (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2006, s. 149-158).

Przyjmując zatem, że część graficzna planu stanowi uszczegółowienie, uzupełnienie i

wyjaśnienie części tekstowej oraz ma moc wiążącą, to postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną. Tym samym oczywistym jest, że nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem. Z tego też względu nie sposób zaakceptować rozwiązań przyjętych w rozpoznawanej sprawie, w których zapis części tekstowej nie znajduje potwierdzenia w części graficznej. Uchybienie to należy w istocie pojmować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, które dotykają problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest wadą prawną polegającą na niezgodności części tekstowej planu z częścią graficzną. W myśl § 13 ust. 2 pkt 5 uchwały w zakresie zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu wyznacza się nieprzekraczalnie linie zabudowy z przebiegiem, zgodnie z rysunkiem planu, w odległości 8 m od terenu oznaczonego symbolem (...). Natomiast na rysunku planu nieprzekraczalną linię zabudowy wyznaczono w odległości 4 m od terenu (...). W tym zakresie występuje zatem rozbieżność między ustaleniami tekstu planu a załącznikiem graficznym.

Należy podkreślić, że Przewodnicząca Rady Miejskiej wyjaśniła niniejsze rozbieżności, wskazując że w trakcie nanoszenia w treści projektu planu zmian wynikających z tego uzgodnienia stosowna zmiana została wprowadzona tylko na rysunku planu (zaznaczono odległość 4 m), natomiast w treści ustaleń planu omyłkowo nie poprawiono ustalonej poprzednio odległości z 8 m na 4 m.

Biorąc pod uwagę powyższe, koniecznym stało się wyeliminowanie z obrotu prawnego § 13 ust. 2 pkt 5 we fragmencie "w odległości 8 m od terenu oznaczonego symbolem (...) zaskarżonej uchwały.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie przywołanego art. 147 ppsa, orzeczono jak w pkt 1 sentencji wyroku.

Orzeczenie o kosztach (pkt 2 sentencji) znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 200 oraz art. 205 § 2 p.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 265).