



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 czerwca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA	Grzegorz Rudnicki
Sędzia	WSA	Grzegorz Antas (spr.)
asesor	WSA	Elżbieta Granatowska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu **25 czerwca 2021 r.**
sprawy ze skargi **Wojewody Mazowieckiego**
na uchwałę **Rady Gminy Olszewo-Borki**
z dnia **30 czerwca 2006 r.** nr **XXX/193/06**
w przedmiocie **miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**

- I. **stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej ujętej w § 30 pkt 1 w zakresie terenów oznaczonych symbolami 16 MN i 73 MN; § 30 pkt 2 w zakresie terenów oznaczonych symbolami 34 RM,MN i 35 RM,MN; § 30 pkt 8 w zakresie terenów oznaczonych symbolami 13 ZL i 72 ZL oraz w części graficznej w postaci załącznika nr 1 do uchwały w części stanowiącej Rysunek nr 1 w zakresie dotyczącym terenów oznaczonych symbolami 16 MN, 73 MN, 13 ZL, 72 ZL, RM,MN oraz KD_G, jako terenu drogi przylegającego do terenu oznaczonego symbolem RM,MN, a także załącznika nr 1 do uchwały w części stanowiącej Rysunek nr 2 w zakresie dotyczącym terenów oznaczonych symbolami 16 MN, 73 MN, 34 RM,MN, 35 RM,MN oraz KDW, jako terenu drogi przylegającego do terenów oznaczonych symbolami 34 RM,MN i 35 RM, MN;**
- II. **oddala skargę w pozostałym zakresie;**
- III. **zasądza od Gminy Olszewo-Borki na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Artur Dobrowolski

starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewoda Mazowiecki pismem z 11 stycznia 2021 r. złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na uchwałę Rady Gminy Olszewo-Borki Nr XXX/193/06 z 30 czerwca 2006 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy Olszewo-Borki (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 165, poz. 6505), zaskarżając ją w części tekstowej i graficznej dotyczącej załącznika nr 1 w odniesieniu do obrębu Antonie (rysunki nr 1, 2, 3, 4, 5 i 72) i w tym zakresie wnosząc o stwierdzenie jej nieważności.

Zaskarżonej uchwale Wojewoda Mazowiecki zarzucił naruszenie: 1) art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80 poz. 717 zew zm.), dalej: u.p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i 6 i § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587), dalej: rozporządzenie MI, poprzez brak jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu oraz wyznaczenia linii rozgraniczających; 2) art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia MI poprzez zawarcie sprzecznych ustaleń dotyczących części tekstowej i graficznej; 3) art. 17, w tym art. 17 pkt 9 i 11 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., w związku z art. 7 Konstytucji poprzez istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, w zakresie braku jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu oraz wyznaczenia linii rozgraniczających, co spowodowało, iż nie wiadomym pozostaje, jaki projekt planu miejscowego był przedmiotem procedowania, w tym w trakcie jego wyłożenia, jak i formalnego uchwalenia; 4) art. 16 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 6 ust. 1 rozporządzenia MI w zakresie sporządzenia załącznika nr 1 w skali 1:5 000 w odniesieniu do rysunku nr 72.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Mazowiecki wyjaśnił, że wnioskiem z 22 maja 2019 r., znak: RIGKiD.6723.78.2019.ER Wójt Gminy Olszewo-Borki wystąpił do organu nadzoru o stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXX/193/06 z 30 czerwca 2006 r. w części dotyczącej rysunków nr 1 i 2, stanowiących załącznik nr 1 do ww. uchwały, z uwagi na występujące sprzeczności pomiędzy tymi dwoma załącznikami w zakresie ustalonego przeznaczenia dla działki nr ew. 62/42 z obrębu Antonie. Organ nadzoru przeprowadził postępowanie wyjaśniające, w wyniku którego

potwierdził, że część graficzna dotycząca rysunków nr 1 i 2, stanowiących załącznik nr 1 do uchwały, jest wzajemnie sprzeczna i budzi wątpliwości co do ustalonego tam przeznaczenia, jednakże równocześnie po analizie podjętej przez Radę Gminy Olszewo-Borki uchwały doszedł do przekonania, że wszystkie rysunki odnoszące się do obrębu geodezyjnego Antonie w gminie Olszewo-Borki, tj. rysunki nr: 1, 2, 3, 4, 5 oraz 72 posiadają sprzeczności, których zaistnienie nakazuje wyeliminowanie uchwały w tej części z obrotu prawnego. Wojewoda wskazał, że jak wynika przykładowo z rysunku nr 1, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, ustalono m.in. przeznaczenie dla terenów oznaczonych symbolami: 15 UP, 021 ZL_D, 12 ZL, 13 ZL, 71 ZL, 72 ZL, tymczasem na rysunku nr 2, brak jest tych terenów, co stanowi o sprzeczności pomiędzy ustalonym przeznaczeniem dla tych samych działek ewidencyjnych na dwóch rysunkach stanowiących jeden załącznik graficzny. Powyższe oznacza brak możliwości faktycznego ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dla konkretnych działek. Tym samym naruszono w sposób istotny art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia MI. Ponadto organ stwierdził, że zarówno na rysunku nr 1, jak i na rysunku nr 2, znajdują się tereny oznaczone symbolami 16 MN oraz 73 MN, jednakże z inaczej ustalonymi liniami rozgraniczającymi. Powyższe również powoduje sprzeczność pomiędzy dwoma rysunkami odnoszącymi się do tego samego obszaru. Rozbieżności, jak zauważył Wojewoda, występują również pomiędzy rysunkami nr 2 i 3. Na przykład na rysunku nr 3 brak jest terenów oznaczonych symbolami: 30 MN i KDW, które dla odmiany znajdują się na rysunku nr 2. Oznacza to, że również w tym przypadku nastąpiła sprzeczność pomiędzy dwoma rysunkami przedstawiającymi te same obszary, co spowodowało brak jednoznacznego ustalenia przeznaczenia dla wskazanych terenów. Rozbieżności występują też w przypadku braku opisu symbolu liczbowego przy poszczególnych terenach (organ przedstawił przykłady na fragmentach rysunków). Jednakże w związku z tym, że w części tekstowej planu zawarto ustalenia dla terenów bez rozróżniania ich symbolami liczbowymi, należy uznać powyższe wadliwości za nieistotne naruszenie przepisów prawa, albowiem istnieje możliwość powiązania części tekstowej z częścią graficzną planu. Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, zdaniem Wojewody, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności nie tylko pomiędzy rysunkami planu, stanowiącymi część graficzną, ale również pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia MI. Organ nadzoru zauważył,

że z art. 20 ust. 1 zd. 2 u.p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, że 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. Ewidentna sprzeczność pomiędzy częściami graficznymi, a także pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku powyższe sprzeczności powinny skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w części całego obrębu Antonie w celu doprowadzenia do zgodności pomiędzy poszczególnymi ustaleniami planu. Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy Olszewo-Borki, proponując alternatywność przeznaczeń na rysunkach nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5 i nr 72, scedowała swoje kompetencje wynikające z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. na inny podmiot (inwestora czy też organy administracji architektoniczno-budowlanej), co jest niedopuszczalne. Wojewoda Mazowiecki ponadto wskazał, że podejmując uchwałę Nr XXX/193/06 z 30 czerwca 2006 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy Olszewo-Borki, Rada Gminy Olszewo-Borki naruszyła również tryb sporządzania planu miejscowego, ponieważ w praktyce nie wiadomym jest, co było przedmiotem wyłożenia projektu planu oraz co było przedmiotem jego uchwalenia. Biorąc pod uwagę sprzeczności pomiędzy rysunkami nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5 i nr 72 stanowiącymi załącznik nr 1 do uchwały, należy zdaniem Wojewody stwierdzić, że wykładając projekt planu miejscowego do publicznego wglądu, nie było możliwe niewprowadzenie mieszkańców w błąd w zakresie ustalonego przeznaczenia na poszczególnych rysunkach planu, co oznacza, iż nie wiadomym jest, co było przedmiotem wyłożenia projektu planu oraz de facto, jakie przeznaczenie było przedmiotem uchwalenia planu miejscowego. Wprowadzone ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów na rysunkach nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5 i nr 72 mogą generować sytuację istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym planem miejscowym. Wyłożenie do publicznego wglądu projektu planu miejscowego oraz uchwalenie planu w przedmiotowej formie ograniczyły w poważnym stopniu zasadę partycypacji publicznej w ważnych dla

społeczności lokalnej sprawach zagospodarowania przestrzennego gminy. W związku z tym organ nadzoru wskazał na istotne naruszenie art. 17 pkt 9 i 11 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzenia planu miejscowego. Wojewoda w skardze stwierdził również, że sporządzając rysunek planu nr 72, stanowiący załącznik nr 1, w skali 1:5000 Rada naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego w związku z naruszeniem art. 16 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 6 ust. 1 rozporządzenia MI. Zgodnie bowiem z przywołanym art. 16 ust. 1 u.p.z.p., plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000, a tylko w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5000. Z powyższych ustaleń powinno wynikać, że tereny wskazane na rysunku nr 72 powinny być przeznaczone wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy. Tymczasem na rysunku nr 72, jak wynika z legendy do rysunku, znajdują się m.in. tereny rolnicze oznaczone symbolem R, dla których dopuszcza się m.in. lokalizację obiektów związanych z hodowlą i produkcją rolną (w tym lokalizację nowych siedlisk rolniczych dla gospodarstw o wielkości powyżej średniej w gminie, dróg w tym gospodarczych i dojazdowych do pól oraz elementów infrastruktury technicznej (w tym sieciowych: napowietrznych i podziemnych) dla obsługi ludności i rolnictwa - § 24 uchwały). Na rysunku nr 72 nie zostały przy tym naniesione wszystkie ustalenia z rysunków nr 1, nr 2, nr 3, nr 4, nr 5, stanowiących również załącznik nr 1, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego i uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w tym zakresie. Ze wskazanych wyżej zapisów planu miejscowego wynika, że na terenach objętych ustaleniami rysunku nr 72 możliwa jest budowa obiektów, w tym siedlisk rolniczych, dróg oraz sieci infrastruktury technicznej, podczas gdy ww. załącznik sporządzony został w skali 1:5000, a więc w skali możliwej do zastosowania tylko i wyłącznie w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Olszewo-Borki wniosła o uwzględnienie skargi w zakresie stwierdzenia nieważności uchwały w części dotyczącej rysunków

nr 1 i nr 2 stanowiących załączniki do uchwały Nr XXX/193/06, w pozostałym zakresie odnoszącym się do rysunków nr 3, nr 4, nr 5 i nr 72 oraz tekstu planu wniosła o oddalenie skargi, wskazując na możliwe negatywne skutki finansowe działań planistycznych dla gminy. Rada wyjaśniła, że cały plan gminy Olszewo-Borki był opracowaniem bardzo obszernym obejmującym całą Gminę, wymagającym wielu kompromisów i trudnych decyzji związanych między innymi z obecnością licznych terenów objętych ochroną. Ze względu na istniejące uwarunkowania i ograniczenia, jak również etapowe opracowanie planu, nie udało się w pewnym zakresie zastosować nazewnictwa i oznaczeń umożliwiających jednoznaczne powiązanie rysunków planu z tekstem planu.

W piśmie z 12 marca 2021 r. Wojewoda Mazowiecki, odnosząc się do wniosku zamieszczonego w odpowiedzi na skargę, zauważył, że sprzeczności na rysunkach nr 3, nr 4, nr 5 i nr 72 nie różnią się niczym od sprzeczności na rysunkach nr 1 i nr 2, o których stwierdzenie nieważności zwróciła się sama Gmina. Organ zaakcentował wniosek wcześniej wyrażony w skardze, że brak jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu oraz wyznaczenia linii rozgraniczających wyklucza możliwość stosowania ustaleń planu w praktyce. Zauważona kwestia skutków finansowych dla Gminy, jak podkreślił organ nadzoru, nie powinna stanowić przesłanki orzekania przez sąd administracyjny.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych określone przepisami art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 137) oraz art. 3 § 1 p.p.s.a. polegają na kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej pod względem zgodności z prawem. Uprawnienie do złożenia skargi przez Wojewodę Mazowieckiego na uchwałę Rady Gminy Olszewo-Borki Nr XXX/193/06 z 30 czerwca 2006 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy Olszewo-Borki wynika z art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713), dalej: u.s.g. Przepis ten daje wskazanemu organowi nadzoru legitymację do złożenia skargi do sądu administracyjnego w przypadku, gdy uchwała organu gminy jest sprzeczna z prawem, a organ nadzoru nie stwierdził jej nieważności w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Postępowanie ze skargi z art. 93 ust. 1 u.s.g. jest formą nadzoru nad działalnością organów gminy sprawowanego przez organy nadzoru. Podkreślić należy, że realizując kompetencję

wynikającą z art. 93 ust. 1 u.s.g., organ nadzoru nie jest skrzepowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi.

Uwzględniając skargę na uchwałę sąd stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została ona wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Unormowanie to nie określa, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. W zakresie dotyczącym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oceny legalności takiej uchwały należy dokonywać przez pryzmat podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., przepis ten modyfikuje bowiem przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w stosunku do generalnej reguły wprowadzonej w u.s.g. Wskazanie w przepisie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania oznacza, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 u.s.g. Podstawami tymi są: naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Pojęcie zasad sporządzania planu miejscowego, których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa, należy wiązać przede wszystkim z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Z kolei pojęcie trybu sporządzania planu miejscowego należy odnieść do procedury poprzedzającej uchwalenie planu (por. wyrok NSA z 25 lutego 2020 r. sygn. II OSK 1048/18; wyrok NSA z 21 stycznia 2020 r. sygn. II OSK 541/18; wyrok NSA z 14 marca 2018 r. sygn. II OSK 1296/16).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.) i niezależnie od swojej specyfiki został włączony do źródeł powszechnie obowiązującego prawa na terenie działania organów, które go ustanowiły. Jako akt normatywny powinien zatem być redagowany jak każdy inny akt zawierający normy prawne. Standardy poprawnej legislacji wymagają, by zachowana została w nim spójność terminologiczna i wewnętrzna niesprzeczność zamieszczonej w nim regulacji. Zasada określoności przepisów prawa, wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawnego, ma charakter wiążący dla każdego organu wyposażonego w kompetencję prawotwórczą. Pozostaje ona bowiem

dyrektywą ogólnosystemową. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18 listopada 2020 r. sygn. II OSK 3746/18 trafnie w tym kontekście podkreślił, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wywołuje doniosłe skutki w sferze praw i wolności jednostek i innych podmiotów, zwłaszcza oddziałuje na sposób wykonania prawa własności. Ustala porządek normatywny, który staje się przedmiotem konkretyzacji w aktach administracyjnych. Uchwała w przedmiocie planu miejscowego, rozstrzygając władczo konflikty w sferze wartości i interesów publicznych i prywatnych, powinna odpowiadać z tego względu w pełni warunkom prawnym przewidzianym dla tworzenia aktów prawnych. Jeżeli unormowania planu nie będą bowiem precyzyjne, a ten warunek nie jest spełniony w przypadku zamieszczenia w uchwale unormowań względem siebie sprzecznych, to wygenerują chaos na etapie procesu stosowania prawa.

W myśl art. 20 ust. 1 zd. 2 u.p.z.p., część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Rysunek planu, co potwierdza powyższy przepis, jest integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą realizującą się poprzez „uszczegółowienie” części tekstowej w zakresie określonym uchwałą. Jak się trafnie wskazuje, funkcją rysunku jest ilustracja graficzna poszczególnych zapisów zawartych w uchwale w związku z tym, że pewne kwestie ze względu na ich charakter prościej i precyzyjniej można wyrazić w formie graficznej niż w formie słownej. Jakkolwiek część graficzna planu, nie będąca zbiorem norm prawnych, pełni względem jego części treściowej wyłącznie rolę służebną (por. T. Bąkowski, Graficzne elementy planu w świetle prawa do informacji o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (wybrane zagadnienia), ST 2001, nr 9, s. 26), to spełnienie zasady określoności zasadniczych ustaleń zamieszczonych w części graficznej, zdaniem Sądu, powinno być uznane za konieczny wymóg prawidłowości uchwały umożliwiającej jej adresatom stosowanie się do niej.

Wojewoda Mazowiecki trafnie odwołał się w skardze do art. 4 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a także do wymagań wskazanych w art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. przyjmujących, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach

zagospodarowania, jak też parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. W świetle rozporządzenia MI określającego wymagany zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części tekstowej i graficznej, przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów (§ 4 pkt 1), ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu (§ 4 pkt 1), z kolei projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia (§ 7 pkt 7). W myśl § 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia MI, projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w czytelnej technice graficznej zapewniającej możliwość wyłożenia go do publicznego wglądu, sporządzania jego kopii, a także ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. 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.

Zestawienie przywołanej wyżej regulacji prawnej każe uznać, że nie jest możliwe ustalenie normatywnego przeznaczenia terenu w planie miejscowym, jeżeli odpowiednie postanowienia zamieszczone w jego części tekstowej nie mogą podlegać dookreśleniu ze względu na niemożność stwierdzenia na rysunku planu, jakie rzeczywiste oznaczenie posiada określony teren, a w konsekwencji przeznaczenie i gdzie przebiega linia rozgraniczająca go od terenu o innym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Taką sytuację niewątpliwie implikuje zaś oznaczenie na poszczególnych rysunkach planu stanowiących załącznik do uchwały tego samego terenu różnymi symbolami różnicującymi go w sposób określony w części tekstowej od innych terenów w zakresie wyżej wskazanym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w całości podziela przedstawiony w skardze przez Wojewodę Mazowieckiego wniosek, jak i argumentację go wspierającą

w zakresie, w jakim wyraża ona obligatoryjny wymóg posługiwania się przez radę gminy w części tekstowej i graficznej planu miejscowego ustaleniami precyzyjnymi, a przede wszystkim niesprzecznymi względem siebie. Warunek ten ma charakter podstawowy, ponieważ niezgodność pomiędzy częścią tekstową a graficzną niepozwalać na spełnianie przez plan wyznaczonej mu przez ustawę funkcji świadczą o wadliwości planu polegającej na naruszeniu zasad jego sporządzania skutkującej jego nieważnością w części objętej przyjętą sprzecznością na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Ten wniosek, jak też stanowisko Wojewody Mazowieckiego odwołujące się do dyspozycji art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Sąd w rozpoznawanej sprawie po analizie uchwały Rady Gminy Olszewo-Borki Nr XXX/193/06 odniósł jednakże wyłącznie do tej części tejże uchwały, która dotyczy obrębu Antonie i została ujęta w § 30 pkt 1 w zakresie terenów oznaczonych symbolami 16 MN i 73 MN; § 30 pkt 2 w zakresie terenów oznaczonych symbolami 34 RM,MN i 35 RM,MN; § 30 pkt 8 w zakresie terenów oznaczonych symbolami 13 ZL i 72 ZL, jak również do jej części graficznej (załącznik nr 1 do uchwały), która stanowi, po pierwsze, rysunek nr 1 - w zakresie dotyczącym terenów oznaczonych symbolami 16 MN, 73 MN, 13 ZL, 72 ZL, RM,MN oraz KD_G, jako terenu drogi przylegającego do terenu oznaczonego symbolem RM,MN i, po drugie, która stanowi rysunek nr 2 - w zakresie dotyczącym terenów oznaczonych symbolami 16 MN, 73 MN, 34 RM,MN, 35 RM,MN oraz KD_W, jako terenu drogi przylegającego do terenów oznaczonych symbolami 34 RM,MN i 35 RM,MN. Powyższe oznacza, że Sąd nie znalazł dostatecznych powodów, które uzasadniałyby stwierdzenie nieważności części tekstowej i graficznej spornej uchwały dotyczącej załącznika nr 1 w odniesieniu do całego obrębu Antonie (rysunki nr 1, 2, 3, 4, 5 i 72), o co wniósł organ nadzoru, ponieważ taki skutek prawny powinien być, zdaniem Sądu, ściśle kształtowany zakresem dostrzeżonej wadliwości. A ta nie wykracza poza części zaskarżonej uchwały wyżej wskazane.

Uszczegóławiając tę ocenę, należy wyjaśnić, że niespornością objęta powinna zostać w sprawie kwestia oczywistej sprzeczności rysunków nr 1 i nr 2, niemniej ze względu na jej przedmiot i charakter możliwe jest stwierdzenie nieważności nie tyle całych rysunków, co wyeliminowanie obarczonych błędem ustaleń planu odnoszących się do konkretnych terenów oznaczonych symbolami 16 MN i 73 MN (na rysunku nr 2), które na rysunku nr 1 wskutek wyznaczenia linii rozgraniczającej niewprowadzonej na rysunku nr 2, oznaczone zostały jako tereny o innym

przeznaczeniu – w części przeznaczonej pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (16 MN i 73 MN), a w części również teren lasów (13 ZL i 72 ZL). Towarzyszy temu stwierdzenie wadliwości § 30 pkt 1 i 8 uchwały w częściach odpowiadających terenom oznaczonym tymi symbolami ze względu na niemożność zastosowania zamieszczonej w nim regulacji prawnej. Analogiczną ocenę, zdaniem Sądu, odnieść trzeba do terenów oznaczonych na rysunku nr 2 symbolami 34 RM,MN i 35 RM,MN, które na rysunku nr 1 zostały określone symbolem RM,MN, pozostającym wyłącznie określeniem rodzajowym terenu zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej jednorodzinnej. Należy przyjąć, że ustalenia wynikające z każdego z rysunków posiadają to samo znaczenie prawne i żadne z nich nie może zostać pominięte jako nieobowiązujące. Nie pozwala to na odpowiednie powiązanie części graficznej planu (rysunek nr 1) w zakresie odnoszonym do dwóch terenów o symbolu RM,MN z jego częścią tekstową, według której za wyłącznie dopuszczalne uznać trzeba posłużenie się w odniesieniu do terenu zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczeniami słownym i literowym, o których mowa w § 30 pkt 2 uchwały, dookreślonymi dodatkowo uściśleniem posiadanej przez dany teren powierzchni. Sąd tym samym wnioskiem kierował się, dostrzegając istotną sprzeczność rysunków nr 1 i nr 2 w zakresie, w jakim Rada, realizując określoną w § 76 uchwały kompetencję do ustalenia sieci komunikacji drogowej wraz z ustaleniem terenów dróg publicznych wyznaczonych liniami rozgraniczającymi, oznaczyła na rysunku nr 1 teren drogi przylegający do terenu o symbolu RM,MN symbolem KD_G (droga gminna), równocześnie określając ten sam teren na rysunku nr 2 (przylegający do terenów oznaczonych symbolami 34 RM,MN i 35 RM, MN) terenem o odmiennym symbolu - KDW (droga wewnętrzna), co nie pozwala stwierdzić, jakie konkretne postanowienia planu powinny znaleźć zastosowanie względem wskazanego terenu.

Ograniczenie przez Sąd wadliwości obciążającej poszczególne rysunki do stwierdzonych powyżej błędów wynika z uznania, że nie wszystkie wskazane przez organ nadzoru wadliwości w świetle art. 28 ust. 1 u.p.z.p. powinny prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXX/193/06. Pod pojęciem istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy rozumieć niezachowanie podstawowych wymagań treściowych, jakie spełniać powinna uchwała w przedmiocie planu miejscowego. Podstawowe wymagania treściowe realizuje taki zapis rysunku planu, który jest wystarczająco dokładny oraz przejrzysty, a graficzna postać i

przeznaczenie terenów uwidocznionych na rysunku planu są wolne od sprzeczności i jakichkolwiek zniekształceń. Gdy zgodnie z art. 11 u.p.z.p. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządzony jest dla całego obszaru gminy, jak to ma miejsce w przypadku kwestionowanej uchwały Rady Gminy Olszewo-Borki, plan powinien bez jakichkolwiek znaczących wątpliwości pozwolić określić ustalenia dotyczące każdego terenu pozostającego w granicach obszaru objętego tym planem. Ze względu na obszerność sporządzanego planu Rada Gminy Olszewo-Borki posłużyła się techniką sporządzania graficznej części planu, która została oparta na wieloczęściowym ujęciu niektórych obrębów ewidencyjnych na kolejnych rysunkach i na odwzorowaniu ich obszaru sprowadzającym się do zamieszczenia na niektórych rysunkach również fragmentów brzegowych obszaru opracowanego na innych rysunkach. Powielenie ustaleń planu wynikające z zachodzenia na siebie części terenów na niektórych rysunkach jest dopuszczalne, o ile skutkuje wiernym powtórzeniem ustaleń planu. Jakkolwiek powołane przez organ nadzoru przykłady konkretnych zapisów rysunków nr 1, nr 2 i nr 3 nie pozwalają przyjąć, by przy sporządzeniu części graficznej planu założenie powyższe było w pełni respektowane, to charakter odstępstwa od niego nie ma charakteru istotnego. Uwidocznienie na rysunku nr 1 terenów oznaczonych symbolami 021 ZL_D, 12 ZL, 71 ZL i 15 U,P przy braku oznaczenia tych terenów na rysunku nr 2, podobnie jak na rysunku nr 2 terenów oznaczonych symbolami KDW i 30 MN przy braku oznaczenia tych terenów na rysunku nr 3 nie jest do końca zrozumiałe, jednakże nie oznacza, tak jak przyjmuje organ nadzoru, braku możliwości ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dla konkretnych działek, albowiem te jednoznacznie wynikają w omawianym przypadku odpowiednio z ustaleń zamieszczonych na rysunkach nr 1 i nr 2. O ile sprzeczność części graficznej wynikająca z oznaczenia tego samego terenu odmiennymi (różnymi) symbolami w całości uniemożliwia określenie jego prawnego przeznaczenia, o tyle pominięcie na rysunku oznaczenia części terenów, które podlegają uwidocznieniu na mapie jedynie pomocniczo, albowiem na tym rysunku dopełniają odwzorowanie innego (zasadniczego) fragmentu obszaru, nie prowadzi do sprzeczności załącznika graficznego planu miejscowego, gdyż opisana sytuacja ma wymiar jedynie techniczno-prawny. Sąd nie powinien w sposób formalistyczny poddawać jej swojemu rozważeniu (por. wyrok NSA z 17 marca 2020 r., sygn. II OSK 369/19). Przez parę zdań sprzecznych w świetle logiki leżącej u podstaw rozumowań prawniczych rozumieć należy takie dwa

zdania, z których jedno przeczy dokładnie temu, co jest stwierdzone w drugim. Akcentowane przez organ zastrzeżenia wskazują niewątpliwie na rozbieżności pomiędzy rysunkami. Treść poddanych przez Sąd analizie rysunków nie potwierdza tym niemniej, że forma graficzna każdego z nich jest bezpośrednią negacją drugiego w zakresie prawnie doniosłym, a tylko taka sytuacja nakazywałaby Sądowi odnieść zaistniałą sprzeczność do art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Naruszenie określonej ustawowo skali, w jakiej sporządza się plan miejscowy, stanowi o istotnym naruszeniu zasad jego sporządzania i uzasadnia stwierdzenie nieważności planu miejscowego w tym zakresie. Kontrola sądowa uchwały Nr XXX/193/06 nie pozwala przyjąć, by w sprawie uchybiono art. 16 ust. 1 u.p.z.p. W szczególności Sąd nie podziela twierdzenia organu nadzoru, że sporządzenie rysunku nr 72 w skali 1:5000 narusza powyższy przepis w zakresie, w jakim przewiduje on, iż dopuszczalne jest stosowanie map w skali 1:5000 w przypadku planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy. W ocenie Sądu, treść § 30 uchwały sprzeciwia się traktowaniu załącznika nr 1 – rysunku nr 72 jako tej części graficznej planu miejscowego, który normuje kwestie wykraczające poza wyznaczenie w miejscowości Antonie gruntów przeznaczonych do zalesienia. W obrębie Antonie Rada Gminy Olszewo-Borki nie wyznaczyła bowiem terenów rolniczych, co potwierdza § 30 pkt 1-9 uchwały. Należy przypomnieć, że część tekstowa planu zawiera normy prawne, zaś rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu (por. wyrok NSA z 18 listopada 2020 r. sygn. II OSK 3746/18; wyrok NSA z 15 marca 2017 r. sygn. II OSK 1804/15). Brak jest zatem podstaw, by symbolowi R znajdującemu się w legendzie do rysunku nr 72 nadawać inne znaczenie niż informacyjne, podobnie jak ujęciu na rysunku terenów istniejących lasów i terenu objętego mapą w skali 1:2000. Znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio (por. wyrok NSA z 26 września 2018 r. sygn. II OSK 2257/16). Oznaczenie linii rozgraniczającej tereny o różnym przeznaczeniu i sposobie użytkowania potwierdza, że uchwała w tej części sprowadza się wyłącznie do określenia terenów przeznaczonych do zalesienia (ZL_D) odpowiadających treści § 30 pkt 9 uchwały. Tereny rolnicze oznaczone symbolem R nie zostały w uchwale Nr XXX/193/06 oznaczone na mapie w skali 1:5000, którą to skalą posłużono się na rysunku nr 72 i na rysunkach kolejnych, ponieważ to z części tekstowej planu miejscowego wynika, w których obrębach ewidencyjnych teren o takim

przeznaczeniu został ustalony. Nie dotyczy to obrębu Antonie. Potwierdza to m.in. treść § 33 pkt 5 (Chojniki) przewidującego teren rolniczy oznaczony symbolem R – 11 R, § 35 ust. 6 (Drężewo) przewidującego teren rolniczy oznaczony symbolem R – 3 R; § 37 pkt 7 (Grabnik) przewidującego teren rolniczy oznaczony symbolem R – 5 R, § 40 pkt 7 (Kordowo) przewidującego tereny rolnicze oznaczone symbolem R – 4 R, 5 R, 19 R, 20 R; § 41 pkt 10 (Kruki) przewidującego tereny rolnicze oznaczone symbolem R – 13 R, 16 R, 49 R; § 45 pkt 7 (Nakły) przewidującego teren rolniczy oznaczony symbolem R – 7 R; § 46 pkt 10 (Nowa Wieś) przewidującego teren rolniczy oznaczony symbolem R – 31 R, czy też § 47 pkt 5 (Nożewo) przewidującego teren rolniczy oznaczony symbolem R – 15 R, korespondująca z treścią odpowiadających jej postanowień rysunków planu sporządzonych w prawidłowej skali 1:2000 (nr 11, nr 13, nr 15, nr 19, nr 22, nr 25, nr 31, nr 33 i nr 37).

Wojewódzki Sąd Administracyjny poddał analizie przekazane przez Radę Gminy Olszewo-Borki akta planistyczne z punktu widzenia zachowania wymogów określonych w u.p.z.p. i nie stwierdził, aby kwestionowana przez Wojewodę uchwała Nr XXX/193/06 z 30 czerwca 2006 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została sporządzona z istotnym naruszeniem trybu jej sporządzenia. W art. 17 u.p.z.p. ustawodawca wskazał na kolejność poszczególnych etapów procedury planistycznej, przewidując ich chronologiczny porządek po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (uchwała Rady Gminy Olszewo-Borki z 16 lipca 2003 r. Nr V/43/03). Procedura planistyczna objęta tym przepisem została odnośnie do zaskarżonego planu prawidłowo zastosowana. Projekt planu, co wynika z załączonego materiału, podlegał publicznemu wyłożeniu. Nie ma podstaw do kierowania się w sprawie innym domniemaniem, niż tym, że ustalenia zamieszczone w części graficznej projektu planu poddanego publicznemu wglądowi mieszkańców Gminy Olszewo-Borki, dotyczące przeznaczenia terenów, które wynika z rysunków obejmujących obręb Antonie, pozostają tymi, które w zakresie stwierdzonej przez Sąd sprzeczności, nabrały cechy normatywności po wejściu planu w życie. Błąd w zakresie ustalonego przeznaczenia terenu na poszczególnych rysunkach planu, zdaniem Sądu, rzutuje na wadliwość wynikającą z naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, na które trafnie zwrócił uwagę organ nadzoru, nie stanowi tym niemniej uchybienia przez Radę Gminy trybu jego sporządzania.

Kierując się przedstawionymi względami Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł, jak w sentencji wyroku na zasadzie art. 147 p.p.s.a. w związku z art. 28 § 1 u.p.z.p. (pkt I.), orzekając równocześnie o oddaleniu skargi w pozostałej części na podstawie art. 151 p.p.s.a. (pkt II.). O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 pkt 2 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Artur Dobrowolski

starszy sekretarz sądowy