



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 września 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Jarosław Wichrowski (spr.)
Sędziowie	sędzia WSA Elżbieta Piechowiak sędzia WSA Joanna Janiszewska-Ziołek
Protokolant	sekretarz sądowy Kamila Wesołowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 września 2020 roku
sprawy ze skargi Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
na uchwałę Rady Gminy Łubianka
z dnia 30 czerwca 2019 r. nr XI/98/2019
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. stwierdza nieważność § 5 pkt 6 i § 10 pkt 8 zaskarżonej uchwały,
2. w pozostałej części skargę oddala.



Uzasadnienie

Wojewoda Kujawsko-Pomorski wniósł skargę na uchwałę Nr XI/98/2019 Rady Gminy Łubianka z dnia 30 sierpnia 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części obrębu ewidencyjnego Pigża, gmina Łubianka, zarzucając naruszenie przepisów, w brzmieniu obowiązującym w dacie sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego:

- 1) art. 15 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 37a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293), zwanej dalej „upzp”;
- 2) art. 15 ust. 1 upzp 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);
- 3) art. 17 pkt 9 upzp.

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności ww. uchwały w całości.

W uzasadnieniu Wojewoda wskazał, że Rada Gminy w § 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały wprowadziła definicję przeznaczenia podstawowego terenu, cyt. „Ilekoć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o przeznaczeniu podstawowym terenu - należy przez to rozumieć przeznaczenie, które winno przeważać na danym terenie określonym liniami rozgraniczającymi wraz z urządzeniami budowlanymi oraz zielenią towarzyszącą, altanami i obiektami małej architektury”. Kompetencja organów gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego wyznaczona jest przepisami ustawowymi zarówno co do podstaw, jak i granic przedmiotowych regulacji. Unormowana w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Władztwo planistyczne gminy, które pozwala jej, za pośrednictwem aktów planowania przestrzennego, swobodnie kształtować politykę przestrzenną gminy, nie oznacza całkowitej dowolności w stosowanych w tych aktach planistycznych norm prawnych. Przepisy przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które wraz z innych przepisami prawa, ustalają granice wspomnianego władztwa, wskazują enumeratywnie zakres obowiązkowych i fakultatywnych ustaleń planu. Wykroczenie poza ten zakres

należy uznać w każdym przypadku za przekroczenie ustawowych kompetencji rady gminy.

Skarżący podkreślił, że art. 37a upzp, w brzmieniu ustalonym przez ustawę z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774), zwaną dalej „ustawą krajobrazową”, stanowi, że rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Ponadto organ ten może w ww. uchwale ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów. Zarówno wykładnia językowa jak i systemowa wskazują jednoznacznie, że uchwała, o której mowa w tym przepisie, to uchwała inna niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Dodać należy również, że przepis art. 37a upzp został (w ramach systematyki ustawy) dodany po przepisach odnoszących się do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Co wydaje się kluczowe dla oceny odrębnego charakteru omawianych aktów prawa miejscowego - to fakt, że ustawodawca przewidział dwie - niezależnie od siebie i całkowicie odrębne procedury zmierzające do uchwalenia obu uchwał. Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń mogą zostać ustanowione wyłącznie w oparciu o procedurę uregulowaną w art. 37a - 37e upzp. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (vide: wyrok WSA w Poznaniu z 14.06.2018 r., sygn. akt IV SA/Po 339/18, wyrok WSA we Wrocławiu z 20.06.2018 r., sygn. akt II SA/Wr 250/18).

Podkreślić należy, że przepis art. 15 ust. 3 pkt 9 upzp w brzmieniu obowiązującym do 11 września 2015 r. dopuszczał możliwość ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego postanowień dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Na podstawie art. 7 pkt. 3 lit. b ustawy krajobrazowej przepis ten został przez ustawodawcę uchylony. Zasady dotyczące reguł i warunków sytuowania np. obiektów małej architektury i ogrodzeń mogą być ustalane, ale wyłącznie w drodze odrębnej - podjętej w oparciu m.in. o przepisy art. 37a upzp - uchwały.

Fragment zaskarżonej uchwały został podjęty bez podstawy prawnej z racji uchylenia art. 15 ust. 3 pkt 9 upzp i wykracza poza materię, która może być regulowana

planem miejscowym, pozostając w sprzeczności z art. 37a upzp. Tak opisane naruszenie prawa ma charakter istotny, bowiem przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad sporządzania planu miejscowego. W konsekwencji w przytoczonym przypadku doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - art. 28 ust. 1 upzp.

Organ nadzoru stwierdził również brak spójności tekstu uchwały i załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały (załącznika graficznego). Rada Gminy Łubianka w § 5 pkt 6 zaskarżonej uchwały wprowadziła, w ramach zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej, obiekty o wartościach historyczno-kulturowych chronione ustaleniami planu, tj. zagrodę składającą się z trzech budynków: stodoły, obory i „poniatówki”, zlokalizowaną przy ul. Mostowej 2, kształtować zgodnie z ustaleniami: nakaz zachowania historycznych budynków w zakresie gabarytu i kształtu dachu, nakaz zachowania drewnianej konstrukcji budynków z zakazem zewnętrznego ocieplania oraz tynkowania budynku mieszkalnego - „poniatówki”, prace przy obiekcie prowadzić zgodnie z przepisami odrębnymi. Ponadto wskazano w § 3 pkt 6 uchwały, że następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu (...) obiekty o wartościach historyczno-kulturowych. Podkreślić należy, że obiekty o wartościach historyczno-kulturowych nie zostały wyznaczone na załączniku graficznym (załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały).

Z kolei w § 10 pkt 8 uchwały Rada Gminy Łubianka ustaliła dla terenów oznaczonych symbolami: KDX1-K2 (tereny ciągów pieszych), w ramach zasad kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu, szerokość drogi 10,0 m w liniach rozgraniczających wraz z poszerzeniami zgodnie z rysunkiem planu. Z analizy rysunku planu miejscowego (załącznik Nr 1 do przedmiotowej uchwały) wynika, że szerokość w liniach rozgraniczających dla terenów oznaczonych symbolami KDX1÷2 (tereny ciągów pieszych) wynosi 3,0 m z poszerzeniami zgodnie z rysunkiem planu miejscowego.

Powyższe potwierdza brak spójności między częścią tekstową a graficzną przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 upzp, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Z treści § 2 pkt 4 cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że projekt planu miejscowego stanowi projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Z kolei § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia stanowi, że 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.

Z przywołanych wyżej przepisów prawa wynika jednoznacznie, że projekt planu miejscowego musi zawierać część tekstową i graficzną. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego, obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, a zatem nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały. W pewnym uproszczeniu stwierdzić można, że rysunek planu stanowi uzupełnienie tekstu. W orzecnictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że część tekstowa i część graficzna planu miejscowego tworzą całość, obydwie są integralnymi, równorzędnymi częściami planu. Nie można odczytywać części tekstowej (treści uchwały) planu bez analizy odpowiadającej jej części graficznej (vide wyrok WSA w Bydgoszczy z 18.11.2015 r., sygn. akt II SA/Bd 1013/15).

W ocenie organu nadzoru powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rozumieniu art. 28 ust. 1 upzp.

Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga zachowania procedury określonej przepisami upzp. Ustawodawca, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przepisami art. 17 upzp określił tryb jego sporządzania. Z przywołanego przepisu wynika, że wójt wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłasza, w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami. Następnie, w świetle art. 17 pkt 11 upzp, wójt, burmistrz albo prezydent miasta wyznacza w ogłoszeniu o wyłożeniu

projektu planu do publicznego wglądu termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia planu. Rozpatruje uwagi, o których mowa powyżej, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania (art. 17 pkt 12 upzp). Następnie wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag dotyczących projektu planu w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia (art. 17 pkt 13 upzp). Z kolei w myśl art. 19 ust. 1 upzp, jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu - czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.

Projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części obrębu ewidencyjnego Pigża, gmina Łubianka został wyłożony do publicznego wglądu w dniach od 25 marca 2019 r. do 25 kwietnia 2019 r. Nie zostały wniesione żadne uwagi dotyczące projektu wymienionego powyżej planu. Rada Gminy Łubianka z własnej inicjatywy dokonała zmiany projektu planu miejscowego, bez ponownego jego wyłożenia do publicznego wglądu (pismo Wójta Gminy Łubianka z 26.11.2019 r., znak: WRP.6721.3.2017). Nie ulega wątpliwości, że merytoryczna zmiana planu miejscowego została dokonana po wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu. Wprowadzono do treści uchwały następującą zmianę - w § 5 pkt 14, § 6 pkt 14, § 7 pkt 15, § 8 pkt 14, § 9 pkt 14, § 10 pkt 14 uchwały zmieniono stawkę procentową, służącą do określenia opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 upzp z 10 % na 30%. W ocenie organu nadzoru dokonanie zmiany w części tekstowej uchwały wymagało ponowienia trybu sporządzenia planu miejscowego, zgodnie z art. 17 w związku z art. 19 ust. 1 upzp. Konieczność ponowienia czynności określonych w art. 17 upzp w niezbędnym zakresie ma istotne znaczenie przede wszystkim ze względu na to, że przy procedurze uchwalenia planu miejscowego zagwarantowane jest zainteresowanym podmiotom prawo przedstawienia i obrony swoich interesów m.in. poprzez składanie opinii, uzgodnień, uwag oraz dyskusję publiczną nad przyjętym w projekcie planu rozwiązaniami, możliwość wnoszenia uwag dotyczących projektu planu. Zdaniem organu nadzoru, przywołane przepisy upzp nie dają radzie gminy kompetencji ani możliwości decydowania o tym, czy ponowienie procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe. Rada gminy decydować może jedynie o zakresie, w jakim czynności proceduralne muszą być ponowione.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że niezgodne z prawem jest zatem postępowanie polegające na wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu, a następnie zmodyfikowanie zapisów tego projektu i uchwalenie przez radę gminy planu miejscowego w innym brzmieniu. Taka zmiana projektu pozostaje bowiem poza wiedzą zainteresowanej społeczności lokalnej i poza jej kontrolą. Sama ustawa, nakazując wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu, sankcjonuje obowiązek organów gminy do zapoznania, jeszcze w toku procedury planistycznej, społeczności lokalnej z projektem planu zagospodarowania przestrzennego, który po uchwaleniu przez radę gminy stanie się aktem prawa miejscowego, zawierającym przepisy powszechnie obowiązujące (wyrok WSA w Gdańsku z 2.09.2009 r., sygn. akt II SA/Gd 250/07). Dlatego też w art. 17 pkt 13 wskazuje się, że po wprowadzeniu przez wójta gminy zmian do projektu planu wynikających z rozpatrzenia uwag w niezbędnym zakresie ponawia się uzgodnienia. Także dyspozycja art. 19 ust. 1 jednoznacznie określa, że w sytuacji stwierdzenia przez radę gminy konieczności dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu, w tym także uwzględnienia uwag, ponawia się w niezbędnym zakresie do dokonania tych zmian, czynności o których mowa w art. 17 (wyrok WSA w Bydgoszczy z 25.03.2015 r., sygn. akt II SA/Bd 901/14).

W konsekwencji, w ocenie organu nadzoru, w przytoczonym przypadku doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - art. 28 ust. 1 upzp.

Rada Gminy Łubianka wniosła w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 i ust. 3 w związku z art 37a upzp, Rada Gminy wskazała, że wszystkie ustalenia dotyczące poszczególnych terenów zostały zapisane w rozdziale drugim uchwały. Zostały czytelnie sformułowane zgodnie z przywołanym art. 15 ustawy. Brak jest tam punktu dotyczącego „zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń i ich gabarytów”, który obowiązywał przed zmianą ustawy z dnia 11 września 2015 r. Wojewoda błędnie interpretuje zapisy planu, gdyż Rada Gminy w ustaleniach planu nie ustaliła żadnych zasad ani warunków sytuowania wspomnianych w definicji obiektów małej architektury w granicach planu, pozostawiając automatycznie tę kwestię do regulacji w ramach procedury wynikającej z art. 37a upzp.

Wojewoda zarzucił również brak spójności tekstu uchwały z załącznikiem graficznym w kontekście ustaleń dla terenu U, dla którego plan w § 5 pkt 6 ustalił

zasady ochrony obiektów o wartościach historyczno-kulturowych - oznaczonych na rysunku planu jako obiekty ujęte w wojewódzkiej ewidencji zabytków. Opis oznaczenia jest zgodny z prawdą oraz tożsamy z opisem, choć niejednakowo brzmiący. Powyższy błąd redakcyjny w żaden sposób nie będzie skutkował niewykonaniem zapisów uchwały w zakresie ustalonych zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, gdyż wymienione w tekście uchwały obiekty chronione postanowieniami planu, tj. zagroda składającą się z trzech budynków: stodoły, obory i „poniatówki”, zlokalizowaną przy ul. Mostowej 2, są tożsame z zaznaczonymi na rysunku planu.

Za kolejną rozbieżność wojewoda uznał ustalenie zawarte w § 10 pkt 14 dotyczące szerokości projektowanej drogi. Nie jest to rozbieżność, ponieważ projektowana droga (KDW) faktycznie na rysunku planu jest zwymiarowana na 10 m, ustalenie nie dotyczy ciągów pieszych tylko drogi i nie powinno stanowić ustaleń § 10, co jest oczywistym błędem redakcyjnym. Ustalona szerokość ciągów pieszych na rysunku planu jest prawidłowa i nie budzi wątpliwości interpretacyjnych.

Wojewoda błędnie zarzucił Radzie Gminy Łubianka naruszenie art. 17 pkt 9 upzp. Zmianą dokonaną w projekcie planu były wysokości stawek procentowych, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4. W niniejszej sprawie niesporne jest, że obniżenie stawki planistycznej nie nastąpiło wskutek uzyskanych opinii czy uwzględnienia uwag po wyłożeniu projektu planu, lecz z inicjatywy rady gminy, która jako jedyna decyduje o ich wielkościach w granicach prawa, tj. nie przekraczających 30% . W związku z faktem, że wielkość stawek ustalonych przez radę gminy jest jej autonomicznym uprawnieniem i nie może być kwestionowana, niezasadnym było ponawianie procedury. Nie doszło zatem do rażącego naruszenia trybu sporządzenia miejscowego planu. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku II SA/Bd 757/19, w którym stwierdził, że wprowadzenie co do zasady zmiana stawki nie powinna mieć miejsca bez wcześniejszej odpowiedniej zmiany projektu planu miejscowego, jednakże uchybienia tego nie można uznać za rażące i mające istotny wpływ na ważność zaskarżonej uchwały, skoro ustalenie stawki procentowej jest autonomicznym uprawnieniem rady gminy, a jej zmiana, jeżeli jest dokonywana w granicach prawa (nie może przekroczyć 30%), nie może być w żaden sposób kwestionowana, zarówno na etapie wykładania projektu, jak i po uchwaleniu planu miejscowego.

Ponad wszelką wątpliwość plan nie narusza właściwości organów oraz nie zawiera istotnych naruszeń, które skutkowałyby niemożnością prawidłowego

wykonywania uchwały przez wójta w ramach zadania polegającego na kształtowaniu polityki przestrzennej gminy Łubianka.

Sąd zważył, co następuje:

Stosownie do art. 3 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, dalej powoływana jako „ppsa”), zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawie skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ppsa, stwierdzenie nieważności tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 ppsa).

Skargę na przedmiotową uchwałę Rady Gminy wywiódł w niniejszej sprawie Wojewoda działający jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 713, dalej powoływana jako „usg”). W związku z tym należy wskazać, że w świetle art. 91 ust. 1 usg uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy, a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 usg. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrępowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. np.: wyrok NSA z 15.07.2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, Nr 1, poz. 7; postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05).

W ocenie Skarżącego zaskarżona uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Ze względu jednak na upływ terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 usg organ nadzoru nie mógł we własnym zakresie stwierdzić nieważności przedmiotowej uchwały i dlatego - na podstawie art. 93 ust. 1 usg - wniósł o to do Sądu.

Mając powyższe na względzie Sąd uznał skargę Wojewody za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 upzp, 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.

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 przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253-254). Z tych samych względów każde naruszenie właściwości organów w zakresie sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

W doktrynie akcentuje się, że zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 160, s. 253).

Zasady sporządzania planu miejscowego zostały określone zarówno w przepisach upzp (a w tym przede wszystkim w art. 15-16 u.p.z.p.), jak i - w wydanym na podstawie delegacji zawartej w tej ustawie - rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587; dalej jako rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r.). W świetle zaś regulacji zawartych w tych aktach prawnych za prawidłową uznać należało ocenę Wojewody, że naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego jest brak spójności i zgodności części tekstowej z graficzną planu. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 1 upzp, plan miejscowy zawiera część tekstową i graficzną. Z kolei z treści § 8 ust. 2 rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. wynika, że „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”. Z porównania ww.

unormowań wynika więc, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej, zaś sprzeczność, brak korelacji i spójności muszą być rozważane w kategorii naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Naruszenia te muszą być ponadto ocenione jako istotne, gdyż przepisy upzp nie przewidują instytucji prostowania błędów lub oczywistych omyłek w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, będących aktami prawa miejscowego.

W sprawie bezsporne było to, że § 5 pkt 6 i § 10 pkt 8 zaskarżonej uchwały nie są zgodne z częścią graficzną, co przyznała sama Rada Gminy. Odnośnie § 5 pkt 6 wskazać trzeba, że zgodnie z jego treścią „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem U, ustala się: (...) 6) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej: obiekty o wartościach historyczno-kulturowych chronione ustaleniami planu, tj. zagrodę składającą się z trzech budynków: stodoły, obory i „poniatówki”, zlokalizowaną przy ul. Mostowej 2, kształtować zgodnie z ustaleniami (...)”. Również § 3 pkt 6 wskazuje, że „Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 6) obiekty o wartościach historyczno-kulturowych”. Tymczasem w części graficznej brak jest obiektów o wartościach historyczno-kulturowych.

Z kolei stosownie do § 10 pkt 8 zaskarżonej uchwały „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami KDX1+2, ustala się: (...) 8) zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu: szerokość drogi 10,0m w liniach rozgraniczających wraz z poszerzeniami zgodnie z rysunkiem planu”. Tymczasem z rysunku planu miejscowego wynika, że szerokość w liniach rozgraniczających dla ww. terenów wynosi 3 m.

W świetle wcześniejszych rozważań stwierdzić trzeba, że powyższe stanowi niewątpliwie naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności ww. przepisów § 5 pkt i § 10 pkt 8 zaskarżonej uchwały.

Natomiast pozostałe zarzuty skargi nie były zasadne.

Odnośnie zarzutu dotyczącego § 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały wskazać trzeba, że w żaden sposób nie narusza on prawa, w szczególności art. 37a upzp. Zgodnie z jego ust. 1, rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Natomiast zaskarżony przepis stanowi, że „Ilekoć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 3) „przeznaczeniu podstawowym terenu” - należy przez to rozumieć przeznaczenie, które winno przeważać na danym

terenie określonym liniami rozgraniczającymi wraz z urządzeniami budowlanymi oraz zielenią towarzyszącą, altanami i obiektami małej architektury". Z zestawienia ww. przepisów nie wynika w żaden sposób, aby regulacja zaskarżonej uchwały w jakikolwiek sposób wkraczała w kwestie uregulowane w art. 37a upzp. Zaskarżony zapis jedynie posługuje się pojęciem obiektów małej architektury na potrzeby ustaleń dotyczących przeznaczenia podstawowego terenu, natomiast nie dotyczy zasad i warunków sytuowania tych obiektów. Nie może zatem być mowy o naruszeniach wymienionych w art. 28 ust. 1 upzp.

Sąd nie podziela również zarzutu skargi dotyczącego braku powtórnego wyłożenia projektu planu, który to obowiązek, zdaniem Wojewody, miałby wynikać z art. 19 ust. 1 upzp. Stosownie do treści przywołanego przepisu art. 19 ust. 1 upzp, jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu - czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Zgodnie przy tym z art. 19 ust. 2 upzp przedmiotem ponowionych czynności może być jedynie część projektu planu objęta zmianą. W świetle powyższego ponowienie czynności odbywa się jedynie w „niezbędnym zakresie”, a więc nie każda zmiana w planie rodzi obowiązek ponownego wyłożenia projektu planu. Sąd w pełni podziela stanowisko wyrażone w wyroku NSA z 19.10.2015 r., sygn. akt II OSK 279/14, że kryterium dla ponowienia określonych czynności powinien być stopień modyfikacji treści projektu uchwały w stosunku do pierwotnej treści uchwały. W niniejszej sprawie niesporne jest, że zmiana stawki planistycznej nie nastąpiła wskutek uwzględnienia uwag po wyłożeniu projektu planu, lecz z inicjatywy rady gminy. Wprawdzie co do zasady zmiana stawki nie powinna mieć miejsca bez wcześniejszej odpowiedniej zmiany projektu planu miejscowego, jednakże uchybienia tego nie można uznać za rażące i mające istotny wpływ na ważność zaskarżonej uchwały, skoro ustalenie stawki procentowej jest autonomicznym uprawnieniem rady gminy, a jej zmiana, jeżeli jest dokonywana w granicach prawa (nie może przekroczyć 30%), nie może być w żaden sposób kwestionowana, zarówno na etapie wykładania projektu, jak i po uchwaleniu planu miejscowego..

Mając powyższe na uwadze, w oparciu art. 147 § 1 ppsa, orzekł jak w pkt 1 sentencji. W pozostałej części skarga, jako niezasadna, podlegała oddaleniu.

Cytowane w niniejszym uzasadnieniu orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query..>

