



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 7 grudnia 2016 r.

Poz. 5051

WYROK NR SYGN. AKT II SA/LU 826/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 22 marca 2016 r.

w sprawie ze skargi Wojewody Lubelskiego na uchwałę Rady Gminy Wojsławice z dnia 15 grudnia 2014 r., nr II/11/2014 w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Joanna Cylc - Malec

Sędziowie Sędzia WSA Jacek Czaja (sprawozdawca), Sędzia NSA Witold Falczyński

Protokolant Starszy asystent sędziego Łucja Krasieńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 marca 2016 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Gminy Wojsławice

z dnia 15 grudnia 2014 r., nr II/11/2014

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 15 grudnia 2014 r., Nr II/11/2014, Rada Gminy Wojsławice zatwierdziła zmianę miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Wojsławice dla działek o numerach ewidencyjnych: 13/2, 521/2, 525/2, 527 i 531 położonych w miejscowości Majdan Nowy.

Skargę do Sądu na powyższą uchwałę wniósł, działający na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Wojewoda Lubelski, który zażądał stwierdzenia jej nieważności. W jego ocenie zaskarżona uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powoduje jej nieważność w całości. Organ wyjaśnił, że zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzeniem takiego aktu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Dla prawidłowego ustalenia treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego niezbędne jest uwzględnienie przepisów jego części tekstowej oraz części graficznej (załącznika do uchwały), które łącznie tworzą normę prawa miejscowego. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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, zaś w przypadkach planów

sporządzanych wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowania map w skali 1:5000. Zdaniem Wojewody użyte przez ustawodawcę w art. 16 ust. 1 sformułowanie „z wykorzystaniem urzędowych kopii map” należy rozumieć jako nakaz wykorzystania określonej mapy, jaką organ gminy uzyskał z powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Tymczasem rysunek zmiany planu miejscowego przyjętej zaskarżoną, stanowiący załączniki nr 1 do uchwały sporządzony został na mapie, która nie została pozyskana z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W wyniku analizy dokumentacji planistycznej ustalono, że przy zmianie planu została wykorzystana mapa ewidencyjna w skali 1:5000, która następnie została na potrzeby sporządzenia załączników graficznych „przeskalowana” do skali 1:1000, odpowiadającej wymogowi zawartemu w art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W odpowiedzi na skargę Wójta Gminy Wojsławice, reprezentujący tę Gminę, wniósł o oddalenie skargi jako bezzasadnej. Organ podkreślił, że zmiana planu miejscowego dotyczyła jedynie pięciu działek, a zatem przy tak niewielkiej zmianie planu i zachowaniu właściwej skali mapy zupełnie niezasadne są zarzuty organu nadzoru.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje.

Skarga jest zasadna.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały i sporządzenia skargi, stanowiącym *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Podkreślenia wymaga, że zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej związanej ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), a także standardów dokumentacji planistycznej (zob. Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2004).

Zasady te, w myśl art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obowiązują również w stosunku do uchwały w sprawie zmiany planu miejscowego.

Nie budzi wątpliwości, że jedną z zasad sporządzenia planu, o których mowa w art. 28 ust. 1 powołanej ustawy, jest jego sporządzenie w skali wskazanej w art. 16 ust. 1 tej ustawy. Przepis ten stanowi, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 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 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.

Wskazać trzeba, że obowiązek sporządzenia rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w takiej skali nie może być odczytywany jako niemający istotnego znaczenia dla treści tego aktu planistycznego, albowiem ma on na celu zapewnienie czytelnego oraz szczegółowego odzwierciedlenia określonego w planie miejscowym przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, które – co należy podkreślić – jest warunkiem koniecznym umożliwiającym przyszłemu inwestorowi uzyskanie pozwolenia na budowę lub dokonania skutecznego zgłoszenia robót budowlanych. Wbrew twierdzeniom zawartym w odpowiedzi na skargę, brak jest więc podstaw, by twierdzić, że uchybienie powyższemu ustawowemu obowiązkowi w istocie nie ma znaczenia dla prawidłowości podjęcia zaskarżonej uchwały. Podkreślić bowiem trzeba, że ustalenia wskazanej uchwały – w myśl art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – kształtują wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Oczywistym jest zatem, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który w świetle art. 14 ust. 8 powołanej ustawy, stanowi akt prawa miejscowego, a zatem, stosownie do art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji, jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły, winien być sporządzony w taki sposób, by kształtując politykę przestrzenną gminy, w sposób optymalny chronić zarówno interes publiczny, jaki i interes indywidualny. Zachowaniu tych warunków służy między innymi wymóg sporządzenia rysunku planu w wymaganej ustawowo skali.

W myśl § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w formie rysunku na kopii mapy, o której mowa w art. 16 ust. 1, zawierającej obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem.

Z powyższego wynika, że część graficzna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna być sporządzona na kopii mapy zasadniczej albo w przypadku jej braku na odpowiednio wyskalowanej kopii mapy katastralnej znajdującej się w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym.

W świetle przepisu art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, mapa zasadnicza stanowi wielkoskalowe opracowanie kartograficzne, zawierające informacje o przestrzennym usytuowaniu: punktów osnowy geodezyjnej, działek ewidencyjnych, budynków, konturów użytków gruntowych, konturów klasyfikacyjnych, sieci uzbrojenia terenu, budowli i urządzeń budowlanych oraz innych obiektów topograficznych, a także wybrane informacje opisowe dotyczące tych obiektów. Elementy treści mapy ewidencyjnej (katastralnej) określone zostały natomiast w § 28 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2001 r., Nr 38, poz. 454 ze zm.).

W rozpoznawanej sprawie jest poza sporem, że rysunek zmiany planu miejscowego przyjętej zaskarżoną, stanowiący załączniki nr 1 do uchwały sporządzony został na mapie, która nie została pozyskana z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W wyniku analizy dokumentacji planistycznej ustalono, że przy zmianie planu została wykorzystana mapa ewidencyjna w skali 1:5000, która następnie została na potrzeby sporządzenia załączników graficznych „przeskalowana” do skali 1:1000, odpowiadającej wymogowi zawartemu w art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Nie jest również kwestionowane, że w wyniku dokonania „przeskalowania” opisanej mapy ewidencyjnej uzyskano mapy w skali 1:1000. Następstwem takiego działania było bowiem naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Oczywistym jest, że zarówno art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i § 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie przewidują możliwości opracowania rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na mapach sporządzonych w innej skali, niż wynika z tych przepisów, gdy nie zachodzi sytuacja unormowana w § 6 powołanego rozporządzenia. Wskazane wyżej przepisy nie dopuszczają więc możliwości sporządzenia rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na mapie w skali 1:1000 uzyskanej w wyniku zmiany skali mapy pozyskanej z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Nie przewidują one przy tym możliwości dokonania „przeskalowania” mapy uzyskanej z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Na wynik sprawy nie może mieć zatem wpływu to, że w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym brak było map zasadniczych dla obrębu Majdan Nowy w skali 1:1000 oraz map katastralnych tej miejscowości w skali 1:1000, a dostępna była jedynie mapa ewidencyjna, opracowana w skali 1:2000, którą mapę Gmina przyjęła do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zatwierdzonego zaskarżoną uchwałą.

Wskazać również trzeba, że w myśl art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego składa się z części tekstowej i graficznej. Normy prawne zapisane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyprowadza się zatem zarówno z części tekstowej, jak i z części graficznej planu. Tym samym konieczność usunięcia z obrotu prawnego całej części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co ma miejsce w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przyjętego zaskarżoną uchwałą, w praktyce uniemożliwia stosowanie zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W sytuacji bowiem, gdy norma prawna rekonstruowana jest zarówno z części tekstowej jak i graficznej usunięcie z obrotu prawnego jednej z nich w istocie czyni niemożliwym rekonstrukcję normy prawnej. Dlatego też w przypadku, gdy cała część graficzna sporządzona została z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a więc w świetle unormowania art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obarczona jest wadą skutkującą jej nieważnością, stwierdzić należy nieważność całej uchwały, którą przyjęto miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego to jest tak części graficznej jak i tekstowej.

Zauważyć należy, że 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 świetle 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 P.p.s.a., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zobowiązany był stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.