Sygn. akt II SA/Wr 15/24

ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 lipca 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia NSA Halina Filipowicz - Kremis
Sędziowie:	Sędzia WSA Olga Białek
	Asesor WSA Malwina Jaworska - Wołyniak (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 lipca 2024 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Kowarach
z dnia 28 września 2023 r. nr LXXIV/448/23
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w jednostce urbanistycznej Kowary Podgórze Wschodnie 1

I. **stwierdza nieważność § 27 ust. 3 pkt 8 lit. a oraz pkt 9 lit. a we fragmentach: „mieszkalno – usługowych, usługowych", § 37 ust. 3 pkt 3 § 38 ust. 4 pkt 6, § 46 ust. 1 we fragmencie: „1KP, 2KP,3" ;**

II. **zasądza od Gminy Miejskiej w Kowarach na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY WE WROCŁAWIU * 2 *

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
z up. Kierownika Sekretariatu
Małgorzata Bałowska

UZASADNIENIE

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę nr LXXIV/448/23 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 28 września 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w jednostce urbanistycznej Kowary Podgórze Wschodnie 1 i wniósł o stwierdzenie nieważności jej § 27 ust. 3 pkt 8 lit. a oraz pkt 9 lit. a we fragmentach: „mieszkalno-usługowych, usługowych", § 37 ust. 3 pkt 3, § 38 ust. 4 pkt 6, § 46 ust. 1 we fragmencie: „1KP, 2KP, 3" oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda zarzucił podjęcie

- § 27 ust. 3 pkt 8 lit. a oraz pkt 9 lit. a we fragmentach: „mieszkalno-usługowych, usługowych", § 37 ust. 3 pkt 3, § 38 ust. 4 pkt 6 uchwały z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), w związku z § 143 oraz § 6 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zamieszczenie w uchwale wewnętrznie sprzecznych regulacji;
- § 46 ust. 1 we fragmencie: „1KP, 2KP, 3" uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm., dalej u.p.z.p.), w związku z § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem", polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak ujęcia w ustaleniach zawartych w treści uchwały terenu przedstawionego na załączniku graficznym nr 1 do uchwały, oznaczonego symbolem 4KP.

W uzasadnieniu Wojewoda wskazał, że w § 27 ust. 1 planu Rada dla terenów oznaczonych na rysunku symbolami: 1MNW-ML, 2MNW-ML, 3MNW-ML, 4MNW-ML, 5MNW-ML ustaliła następujące przeznaczenie podstawowe: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca, zabudowa letniskowa. W ust. 2, na terenach tych dopuściła także lokalizację infrastruktury technicznej, dojazdów, dojść,

ciągów pieszych i rowerowych, miejsc postojowych, budynków gospodarczych, garaży, budowli terenowych (takich jak podjazdy, schody, rampy, mury oporowe) i zieleni urządzonej. Jednocześnie w § 27 ust. 3 pkt 8 lit. a uchwały Rada określiła maksymalną wysokość zabudowy dla budynków mieszkalnych, mieszkalno-usługowych, usługowych. W § 27 ust. 3 pkt 9 lit. a ustaliła zaś geometrię dachów budynków mieszkalnych, mieszkalno- usługowych, usługowych.

W powyższych okolicznościach stwierdzić więc należy, że regulacje § 27 ust. 3 pkt 8 lit. a i § 27 ust. 3 pkt 9 lit. a uchwały w zakresie odnoszącym się do budynków mieszkalno-usługowych i usługowych są sprzeczne z postanowieniami § 27 ust. 1 i ust. 2 uchwały. Przeznaczeniem podstawowym terenów oznaczonych symbolem MNW-ML jest bowiem zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca oraz zabudowa letniskowa. Dopuszczone są także budynki gospodarcze i garaże. Nie jest natomiast na tych terenach przewidziana zabudowa mieszkalno-usługowa oraz zabudowa usługowa.

W toku postępowania nadzorczego, organ poinformował, że treść powyższych przepisów, odnosząca się do budynków mieszkalno-usługowych i usługowych, jest pomyłką pisarską. Jest to ustalenie, które pozostało z wersji roboczej projektu, gdy rozważano dopuszczenie w tych terenach funkcji usługowej.

Dalej Wojewoda wyjaśnił, że zgodnie z § 3 pkt 7 uchwały przez przeznaczenie podstawowe należy rozumieć, o ile z ustaleń szczegółowych nie wynika inaczej, funkcje określone w przepisach szczegółowych uchwały oraz na rysunku planu, które winny stać się w ramach realizacji planu, dominującym, obligatoryjnym sposobem zagospodarowania terenu.

Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1US-RNL-ZN, 5US-RNL-ZN, 6US-RNL-ZN, 7US-RNL-ZN (§ 37 ust. 1 uchwały) oraz 2US-RNL-ZN, 3US-RNL-ZN, 4US- RNL-ZN (§ 38 ust. 1 uchwały) Rada ustaliła następujące przeznaczenie podstawowe: tereny usług sportu i rekreacji, tereny łąk i pastwisk, tereny zieleni naturalnej. Jednocześnie w § 37 ust. 3 pkt 3 i w § 38 ust. 4 pkt 6 zdecydowała, że na tych terenach zieleń urządzona musi stanowić minimum 50% powierzchni działki.

W ocenie organu nadzoru regulacje § 37 ust. 3 pkt 3 i w § 38 ust. 4 pkt 6 uchwały są sprzeczne z § 37 ust. 1 i § 38 ust. 1 uchwały. Realizacja bowiem dyspozycji co do udziału procentowego zieleni urządzonej na działkach spowoduje,

że przeznaczenia terenów ustalone jako podstawowe - usługi sportu i rekreacji, łąki i pastwiska, zieleń naturalna - utracą ten charakter. Nie będą bowiem dominującym sposobem zagospodarowania terenu, skoro ich udział procentowy na działkach będzie wynosił mniej niż 50%. Dominującym za to sposobem zagospodarowania stanie się zieleń urządzona, której to lokalizację jedynie dopuszcza się na mocy § 37 ust. 2 pkt 8 i § 38 ust. 2 pkt 7 uchwały.

W toku procedury nadzorczej, organ poinformował, że brzmienie § 37 ust. 3 pkt 3 i § 38 ust. 4 pkt 6 uchwały pozostało z wersji roboczej projektu, gdy rozważano dopuszczenie na tych terenach niewielkiej zabudowy kubaturowej oraz ustalenie wymagań zagospodarowania podobnych jak dla terenów U-ZP, w których to ustalenie że „zieleń urządzona musi stanowić minimum 50% powierzchni działki", jest jak najbardziej wskazane.

Zdaniem Wojewody przywołany sposób stanowienia prawa narusza zasady konstytucyjne, obligujące lokalnego prawodawcę do tworzenia aktów prawa miejscowego w sposób precyzyjny, przejrzysty, zrozumiały i koherentny. Niniejsze wynika również wprost z § 6 w zw. z § 143 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej, który normuje, że akty prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencję prawodawcy.

Mając więc na uwadze powyższe oraz w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, za uzasadniony i wystarczający należy - zdaniem Wojewody - uznać wniosek o stwierdzenie nieważności § 27 ust. 3 pkt 8-9 lit. a we fragmentach „mieszkalno-usługowych, usługowych" oraz § 37 ust. 3 pkt 3 i § 38 ust. 4 pkt 6 uchwały. Wyeliminowanie z obrotu prawnego tych przepisów pozwoli adresatom normy prawnej na ustalenie intencji lokalnego prawodawcy.

Dalej organ nadzoru podniósł, że z załącznika nr 1 do uchwały, stanowiącego rysunek planu, w granicach obszaru objętego planem znajduje się, wyznaczony w liniach rozgraniczających teren oznaczony symbolem 4KP. Z legendy rysunku wynika, że jest to teren komunikacji pieszo rowerowej. Jednocześnie w treści uchwały brak jest jakichkolwiek ustaleń dotyczących tego terenu. W § 46 uchwały wprowadzono ustalenia dla wyznaczonych na załączniku nr 1 terenów publicznych ciągów pieszo-jezdnych (w legendzie rysunku nazwanych terenami komunikacji

pieszo rowerowej), jednak odniesiono się tylko do terenów oznaczonych symbolem od 1KP do 3KP.

Wojewoda wyjaśnił, że zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwala rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji, z zakresu infrastruktury technicznej. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Z kolei stosownie do § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia 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, a 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.

Mając na uwadze przywołane regulacje, Wojewoda stwierdził, że część tekstowa planu oraz załącznik graficzny stanowią całość. Postanowienia części tekstowej planu oraz oznaczenia graficzne powinny umożliwiać jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku, gdy powiązanie takie nie jest możliwe, oznacza to, że zostały naruszone zasady sporządzania planu.

Z przedłożonych w toku postępowania nadzorczego wyjaśnień organu wynika, że brak wymienienia terenu 4KP w ustaleniach części tekstowej planu stanowi oczywistą omyłkę. Ustalenia dla tego terenu są takie same jak dla pozostałych terenów oznaczonych na załączniku nr 1 symbolem KP - tereny publiczne ciągów pieszo-jezdnych. Przewodniczący Rady Miejskiej w Kowarach, w pisemnych wyjaśnieniach wskazał, że jest to ustalenie które pozostało z wersji roboczej projektu rysunku planu miejscowego, gdy teren komunikacji pieszo-rowerowej 4KP, nie był jeszcze wydzielonym terenem z granic terenu 12U-ZP, gdyż w terenie nie jest widoczny ślad terenów komunikacji. W kolejnym kroku sporządzania projektu wydzielono teren komunikacji pieszo-rowerowej 4KP, w nawiązaniu do terenu KD/p.3, wydzielonego w miejscowym planie dla wschodniej części jednostki

urbanistycznej Podgórze w Kowarach, przyjętego uchwałą Nr XXX/144/08 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 9 października 2008 r. Niestety w ślad za tym nie poszła korekta w projekcie uchwały i dlatego brak jest wymienionego terenu 4KP w ustaleniach § 46.

Wobec oświadczenia Gminy Kowary o prawidłowości ustaleń zawartych w § 46 uchwały w zakresie wszystkich terenów publicznych ciągów pieszo-jezdnych zlokalizowanych na załączniku graficznym nr 1 uchwały oraz w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, za uzasadniony i wystarczający – zdaniem Wojewody - należy uznać wniosek o stwierdzenie nieważności § 46 ust. 1 we fragmencie: „1KP, 2KP, 3" uchwały. Wyeliminowanie tego fragmentu regulacji pozwoli na zastosowanie tych ustaleń także do pominiętego w tekście uchwały terenu o symbolu 4KP, a także pozwoli adresatom normy prawnej na ustalenie intencji lokalnego prawodawcy.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Kowarach uznała sformułowane w niej zarzuty za zasadne. Wskazała jednak, iż we wniosku oraz zarzutach skargi, Wojewoda Dolnośląski, źle oznaczył symbole wynikające z zaskarżonej uchwały, a mianowicie w pkt 1 skargi we fragmencie „1KP, 2KP,3", prawidłowo winno być oznaczenie „1KP, 2KP, 3KP". Tożsamy błąd został powielony w przedstawionych zarzutach do skargi.

W piśmie procesowym z dnia 8 maja 2024 r. pełnomocnik skarżącego – w kontekście spostrzeżenia zawartego w odpowiedzi na skargę - wskazał, że zapis „1KP, 2KP,3" zawarty w skardze jest prawidłowy. Stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie § 46 ust. 1 we fragmencie „1KP, 2KP,3" i tym samym pozostawienie w treści tego paragrafu oznaczenie terenu „KP" wynika bowiem z uwzględnienia oświadczenia Gminy Kowary o prawidłowości ustaleń zawartych w § 46 uchwały w zakresie wszystkich terenów publicznych ciągów pieszo-jezdnych zlokalizowanych na załączniku graficznym nr 1 uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2492) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz.U. z 2024 r., poz. 935, zw. dalej p.p.s.a.).

Po myśli art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie, ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. zgodnie, z którą nieważność aktu powoduje także naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Istotne jest także to, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podustawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała nr LXXIV/448/23 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 28 września 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w jednostce urbanistycznej Kowary Podgórze Wschodnie 1.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że zakwestionowany przez Wojewodę Dolnośląskiego jej § 27 ust. 3 pkt 8 lit. a oraz pkt 9 lit. a we fragmentach: „mieszkalno-usługowych, usługowych" jest wadliwy, gdyż został podjęty z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, które dotykają problematyki związanej ze sporządzaniem planu. Dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), podjętych w nim ustaleń jak też standardów dokumentacji planistycznej.

Nie budzi bowiem wątpliwości, to iż sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wymaga od lokalnego prawodawcy przestrzegania zasad techniki prawodawczej, określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej". Zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą istotne naruszenia zasad sporządzania planu, w tym zasady prawidłowej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji RP skutkują nieważnością planu. Oznacza to więc, że nie każde naruszenie zasad techniki legislacyjnej automatycznie skutkuje nieważnością planu, lecz jedynie takie, które nosi znamiona naruszenia "istotnego". Sankcją nieważności objęte więc będą m.in. te postanowienia, które w swej treści zawierają zakazy, nakazy i obowiązki w zagospodarowaniu terenu sformułowane na tyle nieprecyzyjne, że otworzą pole do niejednoznacznej wykładni, a w konsekwencji do naruszenia zasad kształtowania zabudowy (zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z 26 lipca 2013, sygn. akt II SA/Gl 501/13, wyrok WSA w Krakowie z 14 kwietnia 2022 r., sygn. akt II SA/Kr 197/22, CBOSA).

Z taką sytuacją mamy do czynienia w realiach badanej sprawy, w której zaskarżony § 27 ust. 3 pkt 8 lit. a oraz pkt 9 lit. a w podanych fragmentach określają parametry kształtowania zabudowy mieszkalno-usługowej i usługowej podczas, gdy takiego przeznaczenia nie przewiduje zarówno ust. 1 jak i 2 § 27 uchwały. Zgodnie bowiem z § 27 ust. 1 zaskarżonej uchwały Rada dla terenów oznaczonych na

rysunku planu symbolami: 1MNW-ML, 2MNW-ML, 3MNW-ML, 4MNW-ML, 5MNW-ML ustaliła następujące przeznaczenie podstawowe: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca, zabudowa letniskowa. Ustępem 2, na tych terenach, dopuściła zaś lokalizację infrastruktury technicznej, dojazdów, dojść, ciągów pieszych i rowerowych, miejsc postojowych, budynków gospodarczych, garaży, budowli terenowych (takich jak podjazdy, schody, rampy, mury oporowe) i zieleni urządzonej. W tych okolicznościach, przyjąć więc trzeba za Wojewodą, że zakwestionowane przez niego przepisy są sprzeczne z przyjętym przez lokalnego prawodawcę przeznaczeniem i jako takie podlegały wyeliminowaniu z obrotu prawnego.

Zasadnie zauważył Wojewoda, że zaskarżone regulacje prowadzą do wątpliwości interpretacyjnych i wprowadzają brak jasności co do przyjętych rozwiązań planistycznych. Tymczasem zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego i jak każdy akt prawny musi spełniać podstawowe wymagania dobrej legislacji, zarówno co do zgodności z prawem, jak i poprawnego wyrażenia norm prawnych językiem prawnym. Przyjęcie regulacji wewnętrznie sprzecznej w swej treści jest naruszeniem § 6 w zw. z § 143 cyt. wyżej rozporządzenia, który stanowi, że przepisy aktów prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Zarzut naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zamieszczenie w uchwale wewnętrznie sprzecznych regulacji jest również uzasadniony względem § 37 ust. 3 pkt 3 i § 38 ust. 4 pkt 6 uchwały. W tym kontekście należy zauważyć, że dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1US-RNL-ZN, 5US-RNL-ZN, 6US-RNL-ZN, 7US-RNL-ZN (§ 37 ust. 1 uchwały) oraz 2US-RNL-ZN, 3US-RNL-ZN, 4US- RNL-ZN (§ 38 ust. 1 uchwały) Rada jako przeznaczenie podstawowe ustaliła: tereny usług sportu i rekreacji, tereny łąk i pastwisk, tereny zielem naturalnej. Jednocześnie w § 3 pkt 7 przyjęła, że przez przeznaczenie podstawowe należy rozumieć, o ile z ustaleń szczegółowych nie wynika inaczej, funkcje określone w przepisach szczegółowych uchwały oraz na rysunku planu, które winny stać się w ramach realizacji planu, dominującym, obligatoryjnym sposobem zagospodarowania terenu.

Wobec więc tak zakreślonych ram prawnych, nie do przyjęcia jest jednocześnie § 37 ust. 3 pkt 3 i w § 38 ust. 4 pkt 6, w których lokalny prawodawca zdecydował, że na tych terenach zieleń urządzona musi stanowić minimum 50%

powierzchni działki. Regulacje te są bowiem sprzeczne z § 37 ust. 1 i § 38 ust. 1 uchwały w kontekście przeznaczenia podstawowego, które jednocześnie – w intencji Rady – jest przeznaczeniem dominującym i obligatoryjnym. Jak bowiem słusznie zauważył Wojewoda realizacja dyspozycji co do udziału procentowego zieleni urządzonej na działkach spowoduje, że przeznaczenia terenów ustalone jako podstawowe - usługi sportu i rekreacji, łąki i pastwiska, zieleń naturalna - utracą ten charakter. Dominującym za to sposobem zagospodarowania stanie się zieleń urządzona, której to lokalizację jedynie dopuszcza się na mocy postanowień § 37 ust. 2 pkt 8 i § 38 ust. 2 pkt 7 uchwały.

Wreszcie, nie sposób było również nie podzielić, twierdzeń Wojewody co do konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego § 46 ust. 1 we fragmencie: „1KP, 2KP, 3" jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak ujęcia w ustaleniach zawartych w treści uchwały terenu przedstawionego na załączniku graficznym nr 1 do uchwały, oznaczonego symbolem 4KP.

Sąd podzielił zarzut względem niezgodności pomiędzy częścią tekstową a graficzną planu. W tym kontekście przywołać oczywiście trzeba, że plan miejscowy zawiera część tekstową i graficzną (art. 15 ust. 1 u.p.z.p.), przy czym część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie planu miejscowego, zaś część graficzna stanowi załącznik do uchwały (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Istnieje ścisłe powiązanie pomiędzy obiema częściami planu miejscowego, ponieważ rysunek planu powinien odzwierciedlać w formie graficznej ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów (§ 4 pkt 1 rozporządzenia), a przy tym w sposób umożliwiający jednoznaczne powiązanie rysunku z częścią tekstową (§ 8 ust. 2 tego rozporządzenia).

Ponadto, jak to już w sprawie nadmieniono, plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.) i jako podustawowy akt normatywny spełniać powinien rozmaite kryteria poprawności i legalności. W orzecznictwie tut. Sądu (wyroki z: 24 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Wr 18/20, 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 688/12, 31 lipca 2012 r., sygn. akt 328/12, 6 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wr 28/21) podkreślano wielokrotnie, że część graficzna planu stanowi uszczegółowienie, uzupełnienie i wyjaśnienie części tekstowej oraz ma moc wiążącą, tym samym postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno

część tekstową, jak i graficzną. Wobec tego nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem.

W realiach badanej sprawy słusznie Wojewoda zauważył rozbieżności między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.) i uzasadnia stwierdzenie nieważności wskazanych przez Wojewodę postanowień planu. Tym samym stwierdzeniu nieważności podlegał § 46 ust. 1 we fragmencie: „1KP, 2KP, 3" uchwały, w którym – jak to wynika z wyjaśnień organu, na skutek oczywistej omyłki – zaniechano wyartykułowania w § 46 uchwały wszystkich terenów publicznych ciągów pieszo-jezdnych, zlokalizowanych na załączniku graficznym uchwały.

Z przywołanych względów, Sąd działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmujące § 27 ust. 3 pkt 8 lit. a oraz pkt 9 lit. a we fragmentach: „mieszkalno-usługowych, usługowych", § 37 ust. 3 pkt 3, § 38 ust. 4 pkt 6, § 46 ust. 1 we fragmencie: „1KP, 2KP, 3", co orzeczono w pkt. I sentencji wyroku. Rozstrzygnięcie zawarte w pkt. II znajduje zaś swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 200 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 265 ze zm.).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
z up. Kierownika Sekretariatu
Małgorzata Balonska