



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 grudnia 2015 r.

Poz. 6023

WYROK NR II SA/WR 788/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 23 marca 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

sędzia NSA Halina Kremis
sędzia WSA Władysław Kulon
sędzia WSA Anna Siedlecka /sprawozdawca/

Protokolant

asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 11 marca 2015 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Czernica
z dnia 24 maja 2013 r. nr XXVI/252/2013
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Gajków, gmina Czernica

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie może być wykonywana;**
- III. zasądza od Gminy Czernica na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Nr XXVI/252/2013 Rady Gminy Czernica z dnia 24 maja 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Gajków, gmina Czernica.

W skardze zarzucono, że uchwała narusza art. 2 Konstytucji RP, art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647) oraz § 4 pkt 1, pkt 6 i pkt 9 lit. a, § 7 pkt 8 oraz § 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). Nadto zarzucono, że naruszony został art. 2 Konstytucji RP przez § 6 ust. 1 pkt 3 uchwały; art. 29 ust. 2 pkt 9 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409) przez § 14 ust. 2 pkt 3 lit. „i” uchwały; art. 29 ust. 2 pkt 20 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 1a ustawy Prawo budowlane oraz art. 5 ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059) przez § 14 ust. 2 pkt 5 lit. „a” uchwały we fragmencie: „po spełnieniu technicznych i ekonomicznych warunków przyłączenia”.

Skarżący, działający jako organ nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

W kilkunastostronicowym uzasadnieniu skargi wojewoda wskazał – między innymi – że w trakcie analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała w sposób istotny narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 i art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia. Nie określa bowiem parametrów w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy. Z treści uchwały i rysunku planu wynika, że dla wprowadzonych nieprzekraczalnych linii zabudowy nie określono żadnych parametrów. W poszczególnych zapisach planu traktujących o liniach zabudowy stanowi się jedynie: 1) nieprzekraczalna linia zabudowy-linia wyznaczająca dopuszczalne zbliżenie wszelkich budynków (§3 ust. 1 pkt 2 uchwały); 2) następujące oznaczenia graficzne przedstawione na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: nieprzekraczalne linie zabudowy (§ 4 ust. 1 pkt 4 uchwały); 3) w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu ustala się: 1) ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy, o przebiegu określonym na rysunku planu oraz w przepisach szczegółowych uchwały; 2) dla istniejących, przed dniem wejścia w życie niniejszej uchwały, obiektów i budynków lub ich części, niespełniających swym położeniem ustalonych w planie linii zabudowy dopuszcza się ich rozbudowę w sposób nieprzekraczający elewacji frontowej budynków (§10 ust. 1 uchwały) 4) w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linii zabudowy, gabarytów obiektów i wskaźników intensywności zabudowy ustala się: nieprzekraczalne linie zabudowy zgodnie z rysunkiem planu (§ 17 ust. 2 pkt 11, § 18 ust. 3 pkt 11, § 19 ust. 3 pkt 9, § 20 ust. 3 pkt 10 i § 22 ust. 3 pkt 8 uchwały).

Na podstawie wskazanych przepisów uchwały nie można stwierdzić, jakie są parametry w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy. Takich informacji nie można uzyskać również w oparciu o stanowiący załącznik do uchwały rysunek planu. Z kolei w przypadku terenu zabudowy usługowej 4U brak jest określenia linii zabudowy również na rysunku planu.

Mając powyższe na względzie organ nadzoru wystąpił do wójta gminy Czernica z żądaniem wyjaśnienia dlaczego w tekście planu i na jego rysunku nie określono konkretnych parametrów linii zabudowy w postaci odległości od linii rozgraniczających. W odpowiedzi wójt wyjaśnił, że jeśli nieprzekraczalne linie zabudowy zostały uwidocznione na rysunku planu to w sposób jednoznaczny i mierzalny określają odległość zabudowy od granicy terenu. Wobec tego, jak i w odniesieniu do postanowień rozporządzenia, brak jest obowiązku określenia linii zabudowy w jednostkach odległości. W ocenie organu nadzoru nie można zgodzić się z przyjętą przez wójta interpretacją. Albowiem z analizy rysunku planu wynika, że co prawda zostały rozrysowane nieprzekraczalne linie zabudowy, nie określono jednak ich parametrów w postaci cyfr, w oparciu o które w sposób bezpośredni można odczytać rzeczywiste odległości nieprzekraczalnych linii zabudowy od linii rozgraniczających poszczególne tereny.

Skarżący zauważył, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w brzmieniu obowiązującym w okresie, w którym przystąpiono do sporządzenia niniejszego planu-art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. Nr 130, poz. 81) w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Zatem również przed dokonaną w 2010 r. nowelizacją art. 15 ust. 2 pkt 6 przedmiotowej ustawy,

z przepisu tego wynikał obowiązek określenia w planie miejscowym linii zabudowy. Aby rada mogła w sposób prawidłowy zrealizować wynikającą z przepisu ustawy kompetencję powinna to uczynić w sposób odpowiadający dyspozycji § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia. Według przepisów rozporządzenia w odniesieniu do tekstu planu 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 6). Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać m. in. linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu (§ 7 pkt 8).

Dokonując subsumcji wskazanych wyżej przepisów do istniejącego w sprawie stanu faktycznego (odesłanie w zakresie parametrów linii zabudowy do rysunku planu oraz ich nieustalenie nawet na rysunku, jak w przypadku terenu 4U) stwierdzić należy, że rada nie określiła parametrów linii zabudowy. W świetle wskazanych przepisów fakt ich umieszczenia jedynie na rysunku planu jest niewystarczający. Kompleksowa realizacja normy kompetencyjnej z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymaga aby oprócz wskazania na rysunku planu linii zabudowy określić ich parametry i wskaźniki w samym tekście planu. Dokonać ich swoistego opisu za pomocą liczb. Podkreślenia wymaga, że parametry i wskaźniki to pojęcia matematyczne, które wyrażają odpowiednio: pewne wielkości wyrażone za pomocą liczb, które są charakterystyczne dla danego materiału, procesu, urządzenia, czynnika lub zjawiska (parametr) i liczby, za pomocą których można wyrazić wzajemny stosunek co najmniej dwóch różnych materiałów, urządzeń, czynników lub zjawisk (wskaźnik). W odniesieniu do planu miejscowego tak rozumiane parametry i wskaźniki określają będą wymogi w zakresie 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. Stanowiąc będą opis wprowadzanych w tym zakresie norm za pomocą liczb. Tym samym określenie linii zabudowy w części tekstowej planu powinno być dokonane poprzez opisanie ich za pomocą stosownych parametrów i wskaźników. Należy w tym miejscu wskazać, że niewystarczającym jest argument, że rysunek planu zawiera rozrysowane linie zabudowy, w oparciu o które można dokonać prawidłowego odczytu parametrów w tym zakresie. W ocenie skarżącego samo tzw. „zwymiarowanie linii zabudowy” (rozrysowanie ich na rysunku przy użyciu odpowiedniego algorytmu) bez ich opisu za pomocą liczb jest niewystarczające. Nie można bowiem na tej podstawie w sposób jednoznaczny określić jakie są rzeczywiste odległości linii zabudowy od linii rozgraniczających. Aby dokonać zwymiarowania i poprawnie odczytać dane liczbowe w zakresie dopuszczalnych odległości linii zabudowy z rysunku planu niezbędne jest posiadanie najprostszego urządzenia pomiaru linii i minimalnej wiedzy na temat skalowania.

Dalej skarżący wspominał, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi akt prawa miejscowego. Jako taki powinien w sposób wyraźny wskazywać określone normy prawne. Zgodnie bowiem z § 25 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy). Brak określenia w sposób bezpośredni i wyraźny jakichkolwiek parametrów i wskaźników w odniesieniu do linii zabudowy, przy założeniu, że należy je każdorazowo liczyć za pomocą urządzenia pomiarowego może prowadzić do sytuacji, w której wprowadzone przez organ stanowiący regulacje będą niezrozumiałe i nieczytelne dla tych adresatów uchwały, którzy nie posiadają takiego urządzenia, bądź nie potrafią w określony sposób odczytać tychże parametrów z załącznika graficznego przy jego wykorzystaniu. Nie można bowiem generalnie zakładać, że każdy adresat normy prawnej w omawianym zakresie będzie w stanie odczytać wielkość parametrów i wskaźników w stosunku do wyrysowanych na rysunku planu linii zabudowy. Nie bez znaczenia pozostaje tutaj aspekt praktyczny poruszonego problemu. Załączniki graficzne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego publikowane są w Elektronicznym Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Jako takich nie można ich odczytać w oryginalnej skali (dochodzi do tzw. przeskalowania). Oznacza to, że nawet przy posiadaniu odpowiedniego urządzenia pomiarowego i stosownych umiejętności może się okazać znacznie utrudnione, a nawet niemożliwe rozszyfrowanie rzeczywistych parametrów i wskaźników linii zabudowy wynikających z przyjętego planu.

Wobec powyższego stwierdzić należy, daniem wojewody, że uchwała została pozbawiona obligatoryjnego elementu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w tym obowiązek określenia linii zabudowy. Rada nie może pominąć żadnego zawartego w tym przepisie elementu. Omawiany obowiązek wynika również z powołanych już § 4 pkt 6

i § 7 pkt 8 rozporządzenia. Pojęcie linii zabudowy ogranicza obszar, wewnątrz którego można ulokować budynek lub budowlę dowolnie, ale tak, by spełnione były inne warunki określone w miejscowym planie. Wyznaczenie linii zabudowy ma podstawowe znaczenie dla możliwości rozwoju infrastruktury technicznej na danym terenie oraz pozwala na zaprowadzenie ładu przestrzennego, porządkuje bowiem zabudowę i pozwala na czytelne wyznaczenie przestrzeni publicznej. Parametry wymienione w rozporządzeniu nie zostały określone przez gminę. W ocenie skarżącego powyższe oznacza, że rada wprowadzając w treści planu poszczególne ustalenia dla terenu objętego planem, zobowiązana była nie tylko do oznaczenia linii zabudowy na rysunku planu ale również do określenia ich parametrów i wskaźników. Skutkiem braku ich określenia uchwała jest nieczytelna. Rada, poprzez brak określenia parametrów i wskaźników linii zabudowy, naruszyła zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pojęcie „zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” interpretowane jest jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. W tym konkretnym przypadku naruszenie zasad sporządzania planu dotyczy jego zawartości w zakresie treści uchwały i załącznika graficznego. W ocenie skarżącego wykazane naruszenie powoduje sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności przedmiotowego planu ze względu na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 28 ustawy oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Za stwierdzeniem nieważności całości planu przemawia fakt, że brak określenia parametrów linii zabudowy powoduje konieczność wyeliminowania z przyjętego planu zapisów obejmujących zdecydowaną większość terenów objętych planem: terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (1-81MN), terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub zabudowy usługowej (1-12MN,U) terenów zabudowy usługowej (1-4U) terenów obiektów produkcyjnych, składów, magazynów, usług hurtowo-handlowych (1-14P) i terenów urządzeń komunikacji lub zabudowy usługowej, gastronomii (KS,U). Stwierdzenie nieważności uchwały wyłącznie w zakresie wspomnianych wyżej terenów z pozostawieniem ustaleń dla pozostałych objętych planem terenów, spowodowałoby zmianę intencji rady uchwalającej plan dla wsi Gajków oraz brak możliwości jego prawidłowego wykonania w takiej sytuacji. Takie działanie, polegające na stwierdzeniu nieważności planu miejscowego jedynie w zakresie ustaleń dla jego znacznej części, tj. wymienionych wyżej terenów, ograniczałoby integralność przyjętego planu.

Zdaniem skarżącego kolejnym argumentem, uzasadniającym stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały jest istotne naruszenie trybu sporządzenia planu miejscowego, poprzez niewypełnienie wymogu rozpatrzenia uwag przez radę gminy.

Wojewoda przypomniał, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla wsi Gajków został uprzednio uchwalony mocą uchwały nr XXXVIII/329/2010 Rady Gminy Czernica z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Gajków. W toku procedury zmierzającej do uchwalenia tego planu, na mocy art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, projekt tego planu został wyłożony do publicznego wglądu w dniach od 13 lipca 2009 r. do 3 sierpnia 2009 r. Do wyłożonego projektu zostały złożone uwagi, będące następnie przedmiotem rozstrzygnięcia Wójta.

Nieuwzględnione przez Wójta uwagi były przedmiotem rozstrzygnięcia Rady Gminy, co wynika z załącznika nr 2 do uchwały nr XXXVIII/329/2010, będącego rozstrzygnięciem przez Radę tych uwag. Uchwała nr XXXVIII/329/2010 została zaskarżona do sądu administracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 28 lipca 2011 r. (sygn. akt II SA/Wr 217/11) stwierdził nieważność tej uchwały w całości. Stwierdzenie nieważności obejmowało zatem również rozstrzygnięcie Rady Gminy w przedmiocie nieuwzględnionych przez Wójta uwag do projektu planu, zawartych w załączniku nr 2 do tej uchwały.

Mając na uwadze, że obszar objęty uchwałami nr XXXVIII/329/2010 i nr XXVI/252/2013 jest tożsamy oraz że stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego nie powoduje nieważności czynności podejmowanych w oparciu o art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uwagi złożone w dniach od 13 lipca 2009 r. do dnia 3 sierpnia 2009 r. należy traktować jako złożone w toku procedury zmierzającej do uchwalenia planu dla wsi Gajków, dokonanego tym razem mocą uchwały nr XXVI/252/2013. Procedura ta bowiem została zainicjowana w wyniku podjęcia przez Radę Gminy w dniu 26 października 2006 r. uchwały nr XXXVIII/3 56/2006 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Gajków. Ważność uwag złożonych w dniach od 13 lipca 2009 r. do dnia 3 sierpnia

2009 r., potwierdza również okoliczność, że naruszenie procedury planistycznej określonej w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie było powodem stwierdzenia nieważności uchwały nr XXXVIII/329/2010 przez sąd administracyjny. Wobec powyższego uwagi złożone do projektu planu miejscowego wsi Gajków w dniach od 13 lipca 2009 r. do dnia 3 sierpnia 2009 r., a nieuwzględnione przez Wójta powinny zostać rozstrzygnięte przez radę gminy przed podjęciem uchwały nr XXVI/252/2013, a sposób ich rozstrzygnięcia przez radę powinien wynikać z załącznika nr 2 do tej uchwały. Niezamieszczenie ich w treści stanowiącego integralną część uchwały nr XXVI/252/2013 załącznika nr 2 oznacza, że rada nie rozstrzygnęła tych uwag, czym naruszyła art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Fakt ten potwierdza również treść protokołu z sesji Rady Gminy Czernica z dnia 24 maja 2013 r., z którego wynika, że uwagi te nie były dyskutowane i rozstrzygane na sesji, na której uchwalano przedmiotowy plan.

Dalej skarżący podniósł, że kolejnym powodem uzasadniającym stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały jest brak określenia konkretnych parametrów następujących, wyznaczonych w planie, dróg w postaci ich szerokości: 19KDD, 21KDD, 7KDW, 9KDW, 13KDW, 15KDW, 17KDW, 18KDW, 19KDW. Przeznaczenie podstawowe dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1-21KDD to, zgodnie z § 33 uchwały, droga dojazdowa. Terenom oznaczonym na rysunku planu jako 1-33KDW w § 34 uchwały ustalono przeznaczenie pod drogi wewnętrzne. Wskazane drogi zostały wyznaczone na rysunku planu liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu. Powyższe pozwala stwierdzić, że określenie parametrów wskazanych systemów komunikacji nastąpiło poprzez ustalenie na rysunku planu przebiegu ich linii rozgraniczających. Żaden zapis planu nie określa w przypadku podanych dróg w jakiej odległości od siebie, czyli w jakiej szerokości, linie te zostały usytuowane. Zdaniem skarżącego nieokreślenie parametrów dla wspomnianych dróg narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 4 pkt 9 lit. „a” rozporządzenia.

Zdaniem wojewody, w kwestionowanej uchwale określając przeznaczenie poszczególnych terenów, w zakresie wskazanych wyżej dróg, rada ograniczyła się do określenia ich rodzaju oraz kategorii przeznaczenia uzupełniającego dopuszczalnego do realizacji na tych terenach. Z kolei na podstawie załączonego do uchwały rysunku planu ustalić można jedynie linie rozgraniczające pas terenu przewidziany pod przedmiotowe tereny komunikacji. Stwierdzenia wymaga jednak, że linie rozgraniczające poszczególne tereny wyodrębnione w planie nie pozwalają na określenie parametrów dróg. Zgodnie z wymogami prawodawcy, parametry dróg powinny wynikać z treści planu zagospodarowania przestrzennego. Parametry dróg zostały prawidłowo określone w przypadku następujących kategorii dróg: 6 i 8 KDL (§ 32 ust. 3 pkt 1 i 2 uchwały), 1KDD, 2 KDD, 4KDD, 7KDD, 8KDD i 11KDD (§ 33 ust. 3 pkt 1–3 uchwały) oraz 2KDW, 3KDW, 4KDW, 5KDW, 6KDW, 16 KDW, 20KDW, 22KDW, 23 KDW, 24KDW, 26KDW, 27KDW, 29KDW, 30KDW, 31 KDW, 32KDW i 33KDW (§ 34 ust. 3 pkt 1–3 uchwały) – poprzez wskazanie konkretnych wartości tych parametrów. Dopuszczalne jest również ustalenie szerokości dróg według podziału geodezyjnego na dzień podjęcia uchwały, jak w przypadku drogi 1KDZ (§ 31 ust. 3 uchwały) oraz 3KDL i 4KDL (§ 32 ust. 3 pkt 4 uchwały). W przypadku dróg 1KDL, 2KDL, 5KDL, 7KDL (§ 32 ust. 3 pkt 3 uchwały) oraz 3KDD, 9KDD, 12KDD, 14KDD, 15KDD, 18KDD, 20KDD (§ 33 ust. 3 pkt 5 uchwały) dopuszczalne było odstąpienie od ustalenia konkretnej szerokości tych dróg w liniach rozgraniczających ze względu na wynikający z rysunku planu ich zmienny przebieg. Regularny przebieg wyznaczono natomiast w przypadku dróg 19KDD, 21KDD, 7KDW, 9KDW, 13KDW, 15KDW, 17KDW, 18KDW, 19KDW, których konkretne parametry w żaden sposób nie wynikają z treści uchwały nr XXVI/252/2013.

Tym samym, zdaniem skarżącego, następujące przepisy uchwały nr XXVI/252/2013:

§ 33 ust. 1, w zakresie ustalenia przeznaczenia 19KDD i 21 KDD jako dróg dojazdowych oraz wskazanie na rysunku planu sposobu ich poprowadzenia, § 34 ust. 1, w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów 7KDW, 9KDW, 13KDW, 15KDW, 17KDW, 18KDW i 19KDW oraz wskazanie na rysunku planu sposobu ich poprowadzenia, w ocenie organu nadzoru, nie spełniają wymogu § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia i nie mogą być uznane za określenie parametrów układu komunikacyjnego w przedmiotowym planie. Wskazanie przebiegu tych dróg w liniach rozgraniczających na załączniku graficznym do uchwały jest niewystarczające. Rysunek planu nie ma w sposób samodzielny znaczenia normatywnego, a jedynie obrazuje, przedstawia w formie graficznej ustalenia tekstowe, w ten sposób je dookreślając i uzupełniając. W sytuacji braku określenia w tekście uchwały parametrów dla przedmiotowych dróg, wobec istnienia przesłanek do ich określenia (regularny przebieg na rysunku planu) rysunek planu nie może zastępować ustaleń tekstowych. Taki przypadek powinien być kwalifikowany jako nieustalenie parametru drogi.

Skarżący stwierdził, że brak określenia obligatoryjnych parametrów układu komunikacyjnego w tekście planu miejscowego stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Dalej skarżący wskazał, że kolejną przesłanką stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały jest sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną polegająca na wprowadzeniu w tekście planu ustaleń w zakresie podstawowego przeznaczenia następujących terenów: 1- 12MN,U, KS,U i ZP,US w sposób odmienny od określenia tego przeznaczenia na stanowiącym integralną część uchwały rysunku planu. Sprzeczność między częścią tekstową a graficzną planu polega również na braku wyznaczenia na rysunku planu: 1) terenu dróg dojazdowych o symbolu 21 KDD, którego przeznaczenie ustala § 33 uchwały, oraz 2) terenu dróg wewnętrznych o symbolu 12KDW (§ 34 uchwały). Zgodnie z § 18 ust. 1 pkt 1 uchwały: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1MN,U do 12MN,U ustala się przeznaczenie: podstawowe – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna lub zabudowa usługowa z zakresu: handlu detalicznego, gastronomii, kultury, oświaty, zdrowia, obsługi ludności lub przedsiębiorstw;”. Wymienione tereny na rysunku planu opisane są następująco: tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej. Według § 23 ust. 1 pkt 1 uchwały: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem KS,U ustala się przeznaczenie: podstawowe- teren urządzeń komunikacji lub zabudowy usługowej, gastronomii;”. Teren ten na rysunku planu opisany jest jako teren urządzeń komunikacji i usług. W § 24 ust. 1 pkt 1 uchwały nr XXVI/252/2013 ustalono: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem „ZP,US ustala się przeznaczenie: podstawowe-zieleni urządzona lub terenowe usługi sportu i rekreacji;”. Na rysunku planu przeznaczenie tego terenu opisano jako teren zieleni urządzonej i terenowych usług sportu i rekreacji. Ponadto część tekstowa planu w § 5 ust. 1 określa przeznaczenie terenów: 1) 1-12MN,U jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub zabudowy usługowej (pkt 2); 2) ZP,US, jako tereny zieleni urządzonej lub terenowych usług sportu i rekreacji (pkt 5); 3) KS,U, jako teren urządzeń komunikacji lub usług (pkt 12).

Wojewoda zauważył, że sprzeczność między tekstem a rysunkiem planu w przedstawionych przypadkach polega na tym, że w przypadku terenów MN,U tekst planu przewiduje na tych obszarach możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej wraz z zabudową usługową bądź wyłącznie jednego z wymienionych przeznaczeń. Natomiast z rysunku planu wynika, że na terenach 1- 12MN,U powinny być realizowane wyłącznie obydwa typy przeznaczeń. Identyczna sprzeczność między tekstem a rysunkiem planu zachodzi w przypadku przeznaczeń dla terenu KS,U oraz terenu ZP,US. Ustalenia dla przedmiotowych terenów zawarte na rysunku planu wskazują ich podstawowe przeznaczenia używając koniunkcji, co oznacza konieczność uwzględnienia w procesie stosowania prawa wszystkich możliwości jakie przewiduje dana norma-w przeciwieństwie do alternatywy łącznej, wyrażonej słowem „lub”, którą zastosowano przy określeniu dopuszczalnych podstawowych przeznaczeń dla omawianych terenów w przytoczonych zapisach tekstu planu, gdzie mogą zostać uwzględnione obydwie możliwości bądź tylko jedna z przewidzianych przez daną normę. Wykazana sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną w zakresie podstawowych przeznaczeń terenów 1-12MN,U, KS,U i ZP,US stanowi istotne naruszenie prawa, tj. wyrażone w przytoczonym już art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym naruszenie zasad sporządzania planu.

Zasady sporządzania planu, o których mowa w cytowanym przepisie, zostały naruszone również w przypadku ustalenia przeznaczenia terenów 21KDD i 12KDW-na załączniku graficznym brak jest takich terenów, przez co również sprzeczność między tekstem a rysunkiem planu ma charakter istotny i ewidentny. Ustalenia zawarte w tekście uchwały, w szczególności dotyczące wiążącego przeznaczenia terenów, przez to wpływające na sposób kształtowania prawa własności nieruchomości, powinny mieć pełne odzwierciedlenie na rysunku planu, stanowiącym integralną część tego aktu prawnego. Zawarty w przytoczonym wyżej piśmie wójta gminy z dnia 21 października 2013 r. argument o błędzie technicznym w trakcie wydruku planu, powodującym ukrycie symbolu przeznaczenia terenu „pod warstwą” pozostaje bez znaczenia w kontekście jednoznacznych wymagań przewidzianych w przepisach prawa.

W związku z powyższym, w przypadku terenów 1-12MN,U, KS,U, ZP,US, 21 KDD i 12KDW brak jest możliwości powiązania części ustaleń tekstu planu z jego rysunkiem.

Mając na uwadze, że w toku podejmowania uchwały został naruszony tryb jej sporządzenia oraz zasady sporządzania planu miejscowego w wyniku braku określenia parametrów układu komunikacyjnego (tu: szerokości wskazanych dróg publicznych i wewnętrznych) oraz sprzecznych ustaleń tekstu i załącznika graficznego w zakresie przeznaczenia terenów 1-12MN,U, KS,U, ZP,US 21 KDD i 12KDW, to zdaniem organu nadzoru powyższe naruszenia dodatkowo (poza brakiem parametrów linii zabudowy dla zdecydowanej większości objętych planem terenów) uzasadniają wniosek o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, ograniczając jeszcze bardziej integralność uchwalonego aktu.

Dalej wojewoda stwierdził, że według § 6 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały: „W zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego ustala się zakaz wprowadzania obiektów agresywnych lub obcych krajobrazowo, w tym w szczególności obiektów o wysokości, która przekracza wysokość wyższego z budynków zlokalizowanych na sąsiednich posesjach.”. Wprowadzone przez przytoczony przepis pojęcia „obiektu agresywnego” i „obiektu obcego krajobrazowo” są pojęciami nieprecyzyjnymi. Brak precyzyjnego określenia wspomnianych pojęć w uchwale uniemożliwi bądź znacznie utrudni adresatom normy zgodne z nią zachowanie, zaś zakres znaczeniowy tych pojęć będzie kształtowany wyłącznie przez organ wykonawczy na etapie wykonania planu w drodze uznaniowej interpretacji. Sytuacja taka powoduje, że adresat pozostaje w niepewności co do właściwej treści obowiązującego prawa ze względu na jego niejasność. Stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Przepisy § 6 ust. 1 pkt 3 uchwały zawierające określenia „obiektu agresywnego” i „obiektu obcego krajobrazowo” nie spełniają zasady precyzyjności, którą winny charakteryzować się pojęcia używane w aktach prawnych. Pojęcia te są określeniami ogólnymi. Ze względu na wieloznaczność omawianych pojęć egzekwowanie zakazu lokalizacji obiektów „agresywnych” i „obcych krajobrazowo” może być w praktyce niewykonalne bądź opierać się na nieograniczonej bądź naruszającej prawa obywateli swobodzie interpretacyjnej omawianego przepisu. Powyższe potwierdza zawarty w treści § 6 ust. 1 pkt 3 uchwały zwrot „w szczególności”, dopuszczający bliżej nieokreślone, inne niż „obiekty o wysokości, która przekracza wysokość wyższego z budynków zlokalizowanych na sąsiednich posesjach” znaczenie przedmiotowych pojęć.

W dalszej części skargi podano, że w § 14 ust. 2 pkt 3 lit. „i” zaskarżonej uchwały postanowiono: „W zakresie budowy, przebudowy lub rozbudowy sieci uzbrojenia dla obszaru objętego planem ustala się: 3) w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych: i) przed przystąpieniem do prac w obrębie sieci urządzeń melioracji szczegółowych należy sporządzić dokumentację techniczną, zawierającą sposób jej odbudowy.”. Powyższym uregulowaniem wprowadzono obowiązek sporządzenia określonej dokumentacji w związku z wykonywaniem robót budowlanych przy urządzeniach melioracji wodnych. Kwestię wymogów formalnych związanych z robotami budowlanymi związanymi z przedmiotowymi urządzeniami regulują m.in. przepisy ustawy-Prawo budowlane. Skoro więc przepisy ustawowe określają dokumenty i czynności wymagane dla rozpoczęcia robót budowlanych dotyczących urządzeń, których budowa wymaga zgłoszenia, całkowicie nieuzasadniony pozostaje przepis § 14 ust. 2 pkt 3 lit. „i” zaskarżonej uchwały. Wymogi, jakie należy spełnić dokonując zgłoszenia budowy wymienione są w przepisach prawa powszechnie obowiązującego i gdyby ustawodawca był zainteresowany ich zmianą albo uzupełnieniem zamieściłby stosowną regulację w akcie prawnym rangi ustawowej bądź przekazałby kompetencję do uregulowania przedmiotowej materii w akcie wykonawczym do ustawy. Podobne uwagi należy odnieść do przepisów § 14 ust. 2 pkt 5 lit. „a” uchwały, według którego: „W zakresie budowy, przebudowy lub rozbudowy sieci uzbrojenia dla obszaru objętego planem ustala się: 5) w zakresie zaopatrzenia w gaz ustala się: a) możliwość dostawy gazu z istniejącej na terenie gminy sieci gazowej, po spełnieniu technicznych i ekonomicznych warunków przyłączenia.”. Jak wskazuje treść art. 29 ust. 1 pkt 20 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 1a Prawa budowlanego budowa przyłączy gazowych również wymaga zgłoszenia. Z kolei warunki przyłączenia do sieci gazowej ustawodawca określa w art. 7 ustawy – Prawo energetyczne. W przypadku warunków dostaw paliwa gazowego reguluje to art. 5 ust. 1 Prawa energetycznego.

Odpowiadając na skargę organ gminy wniósł o oddalenie skargi w części, ponieważ wbrew stanowisku zawartemu w skardze nie doszło do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10, art. 20 ust. 12 i art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1, pkt 6 i pkt 9 lit. a, § 7 pkt 8 oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zdaniem gminy, plan miejscowy zagospodarowania przestrzennego dla terenu wsi Gajków ustalił nieprzekraczalne linie zabudowy, a więc spełnił warunek cytowanego wyżej rozporządzenia. Plan miejscowy zagospodarowania przestrzennego sporządzany na podstawie ustawy jest szczególnym aktem prawnym, który składa się z uchwały oraz załącznika graficznego będącego integralną częścią uchwały. Załącznik graficzny do planu miejscowego wykonywany jest na mapie zasadniczej lub innej mapie pozyskiwanej z zasobów geodezyjnych, posiada skalę, określoną w metryce mapy w celu określenia stosunku odległości na mapie do odległości w terenie. Ponadto załącznik graficzny ma być wizualizacją ustaleń planu zawartych w uchwale, a trudnych do opisanego. Jeżeli więc nieprzekraczalne linie zabudowy zostały uwidocznione na rysunku planu to w sposób jednoznaczny i mierzalny określają odległość zabudowy od granicy terenu. Z cytowanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury nie wynika konieczność określenia linii zabudowy w jednostkach odległości. Słowo „parametry” odnosi się do określenia „wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu” i tego stosunku nie można wyrazić inaczej niż w formie wskaźnika, podobnie jak „powierzchni biolo-

gicznie czynnej” czy też „wysokość projektowanej zabudowy”. Natomiast określenie linii zabudowy na rysunku planu wyraża się w sposób jednoznaczny i mierzalny. Interpretowanie przez organ wojewody, iż linie zabudowy winny być określone w postaci parametrów jest nadinterpretacją przepisu rozporządzenia. Plan miejscowy jest szczególnym przepisem prawa składającym się z uchwały oraz załącznika graficznego jednoznacznie powiązanych z ustaleniami zawartymi w uchwale. Strona skarżąca podnosi, iż linie zabudowy nie posiadają parametrów i wskaźników. Linia zabudowy jest to odległość od danej linii rozgraniczającej i nie wyraża się parametrem ani też wskaźnikiem, a jedynie może zostać określona cyfrą określającą jej odległość w jednostce miary. Słownikowa definicja wskaźnika to „liczba wyrażająca wzajemny stosunek dwóch kategorii”, a więc pojęcie to nie może być zatasowane do określania odległości linii zabudowy, natomiast definicja parametru to „wielkość charakterystyczna dla danego materiału, procesu lub urządzenia”. Podobnie to także nie może mieć zastosowania do odległości jaką ustalamy dla linii zabudowy. W świetle wyżej cytowanych definicji w powiązaniu § 4 pkt 6 rozporządzenia, jednoznacznie można wskazać iż ustawodawca ustalając konieczność określenia parametrów i wskaźników nie odnosił tego obowiązku do linii zabudowy, a jedynie literalnie ustalił wymóg określania tych linii, to znaczy ich uwidocznienia, co nie uniemożliwia, że odległość tę można określić także liczbą.

W skardze wojewoda podnosi, iż załączniki graficzne miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego są publikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i nie można ich odczytać w oryginalnej skali. Publikacja m.p.z.p. w Dzienniku Urzędowym Województwa ma na celu wprowadzić do obiegu prawnego prawo miejscowe poprzez jego publikację i nie zastępuje wyrysu i wypisu z m.p.z.p., który to dokument jest wydawany przez organy gminy (wraz załącznikiem graficznym w odpowiedniej skali). Podnoszenie zarzutu, że adresat musi każdorazowo posiadać wiedzę dotyczącą wymiarowania i posiadać urządzenie w postaci urządzenia pomiarowego (linijki) jest chybiony, wiedza ta jest wiedzą podstawową tak jak czytanie i pisanie, a ponadto na rysunku planu umieszcza się skalę liniową która daje możliwość prawidłowego wymiarowania. Nie bez znaczenia jest także fakt, iż linie zabudowy wyznacza się głównie od terenów dróg i w przypadku kiedy są one wyznaczane np. od dróg istniejących to w ocenie organu skarżącego winny naśladować linie rozgraniczające dróg, co wydaje się nieuzasadnione. W takiej sytuacji można by wprowadzić zapis, iż linie zabudowy ustala się w odległości np. od 6 do 10 m od linii rozgraniczającej z daną drogą, co nadal powoduje, iż niezbędne jest każdorazowe określenie odległości linii zabudowy dla danego miejsca oznaczonego na rysunku planu.

W ocenie gminy wydaje się że skarżący nie posiada dostatecznej wiedzy specjalistycznej na temat celu, jakiemu służy wyznaczane linie zabudowy. Wydaje się więc, że wymagana jest oprócz wiedzy prawnej podstawowa wiedza z zakresu planowania przestrzennego, która jest niezbędna do oceny merytorycznej tworzonych dokumentów. Opieranie się jedynie na interpretacji przepisów idących w kierunku literalnego postrzegania prawa, nie wspomaga działania gminy, a jedynie utrudnia jej funkcjonowanie i nie bez znaczenia jest fakt, że wątpliwości interpretacyjne należy rozstrzygać na korzyść gminy.

Zdaniem gminy, nie doszło do naruszenia § 7 pkt 8 rozporządzenia. Kolejnym argumentem uzasadniającym stwierdzenie nieważności uchwały zdaniem organu skarżącego jest naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego poprzez nierozstrzygnięcie uwag przez Radę Gminy Czernica a wniesionych do wyłożonego planu miejscowego wsi Gajków w dniach od 13 lipca do 3 sierpnia 2009 r., a następnie rozstrzygniętych w załączniku do uchwały nr XXXVIII/329/2010. Wyżej wymieniona uchwała w następstwie skargi wojewody została skierowana do WSA we Wrocławiu który stwierdził jej nieważność w dniu 28 lipca 2011 r. (sygn. akt II SA/Wr 217/11). Po otrzymaniu wyroku stwierdzającej nieważności uchwały wójt gminy Czernica ponowił czynności określone ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego dla wsi Gajków (uchwała z dnia 26 października 2006 r. Rady Gminy Czernica nr XXXVIII/356/2006).

Zdaniem organu gminy, skarga wojewody dotycząca naruszenia art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 rozporządzenia jest błędna. Ustawodawca rozporządzeniem określił, iż w planie miejscowym ustala się wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, a następnie w punkcie 9 wskazał że ustalenia te winny zwierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych skazów komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Wszystkie wyżej cytowane wymogi zostały zawarte w uchwale Rady Gminy Czernica. Rada w sposób jednoznaczny określiła przeznaczenie tych terenów jako

tereny komunikacji wewnętrznej, lecz nie wskazała innych parametrów inaczej niż określone w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej. Zdaniem skarżącego brak parametru, który to sprowadza się jedynie z określeniem szerokości drogi (jezdni) jest wymaganiem nieadekwatnym i stanowi uproszczenie, ponieważ parametry określające drogi to szereg wskaźników, takich jak szerokość jezdni, szerokość chodników, kąt nachylenia drogi, parametry łuków drogowych, odległości sieci infrastruktury technicznej wraz z ich konkretnymi parametrami i wiele innych których nie można określić bez szczegółowej dokumentacji budowlanej, która nie jest sporządzana na etapie planu miejscowego. Głównym i podstawowym celem planu miejscowego jest przeznaczenie terenu. Zdaniem gminy spełnione zostały wszelkie wymogi dotyczące art. 15 ust. 2 oraz powiązanego z nim rozporządzenia, a odwołanie się do rysunku planem jest normą jednoznaczną. Rysunek planu jak to określił organ skarżący nie ma znaczenia normatywnego, a jedynie obrazuje ustalenia zawarte w uchwale i należy się z taką supozycją się zgodzić, podkreślając że właśnie ustalenia łączne tekstu uchwały wraz z rysunkiem planu stanowią jednoznaczne ustalenia.

W odniesieniu do skargi organu kwestionującego jednoznaczność tekstu planu i rysunku planu miejscowego w § 24 ust. 1 uchwały wskazano, że sposób zagospodarowania terenu w cytowanym paragrafie został jednoznacznie określony. Rysunek będący załącznikiem do uchwały wskazuje precyzyjnie przeznaczenie tego terenu, określając iż są to tereny przeznaczone na zieleń urządzoną lub tereny usług sportu i rekreacji. Podobnie dotyczy to także terenów określonych jako 1-12MN,U; ZP,US; KS,U. Zdaniem gminy nie ma znaczenia, że w legendzie rysunku określono, iż tereny te zostały opisane jako „zieleń urządzone lub terenowe usługi sportu i rekreacji”. Ustalenia dotyczące sposobu zagospodarowania tego określone zostały w stosownym paragrafie uchwały.

W końcowej części odpowiedzi na skargę podano, że gmina przychyliła się do wątpliwości dotyczących sformułowań „obiektów agresywnych” i „obcych krajobrazowo”. Od zapisania powyższych sformułowań Wojewódzki Konserwator Zabytków uzależnił uzgodnienie powyższego planu. Brak tych ustaleń skutkowało brakiem uzgodnienia WKZ. Gmina przychyliła się również do wątpliwości dotyczących § 14 ust. 3 lit. i. Powyższe przepisy wnoszone były jako wnioski przez Regionalny Zarząd Melioracji Wodnych we Wrocławiu i nie powinny być obowiązującym ustaleniem planu. Gmina przychyliła się także do wątpliwości dotyczących § 14 ust. 2 lit. a. Powyższe zapisy wnoszone były jako wnioski przez służby administrujące sieci gazowe i nie powinny być obowiązującym ustaleniem planu.

Wobec powyższego Rada Gminy Czernica wniosła o oddalenie skargi dotyczącej punktu od 1 do nr 4, a przychyliła się do uchylecia punktów nr 5, 6 oraz 7.

Na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu w dniu 11 marca 2015 r. pełnomocnik skarżącego podtrzymał skargę i wnioski w niej zawarte.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając motywy podjętego przez sąd rozstrzygnięcia, trzeba przypomnieć, że zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., 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. Innymi słowy, kontrola sądownoadministracyjna zmierza do zbadania legalności zaskarżonego aktu. Mając na względzie wskazane kryterium Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po rozważeniu zarzutów Wojewody Dolnośląskiego doszedł do przekonania, że należy stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Należy podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie (akt prawa miejscowego) i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. W myśl art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z tych założeń teoretycznych wypływa zaś praktyczny aspekt sądowej kontroli aktów prawa miejscowego, która przy dokonywaniu oceny legalności danego aktu, w pierwszym rzędzie skupia się na zbadaniu, czy organ samorządu terytorialnego prawidłowo zrealizował przyznaną mu kompetencję prawodawczą. Badaniu podlegają przede wszystkim aspekty proceduralne uchwalenia zaskarżonego aktu prawa miejscowego, a w dalszej kolejności kwestie zgodności z prawem materialnym poszczególnych przepisów zaskarżonej uchwały. Przy czym kontrola sądownoadministracyjna dotycząca miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sprawowana jest na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U.

z 2015 r. poz. 199; dalej: u.p.z.p.), który stanowi, że 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.

Uwzględniając powyższe trzeba powiedzieć, że najważniejszym, z punktu widzenia sądu, istotnym naruszeniem prawa, do którego doszło w zaskarżonej uchwale było naruszenie przepisu art. 20 ust. 1 u.p.z.p., z którego to przepisu wynika, że powinnością rady uchwalającej plan miejscowy jest jednocześnie rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu. Przez uwagi złożone do projektu planu trzeba rozumieć uwagi złożone w trybie art. 17 pkt 11 u.p.z.p. Jeśli – jak w przedmiotowej procedurze planistycznej – projekt planu miejscowego był wykładany do publicznego wglądu kilkakrotnie i osoby fizyczne oraz prawne wносиły uwagi do kolejno wykładanych projektów, to rada uchwalając ostatecznie plan miejscowy zobowiązana jest rozstrzygnąć o sposobie rozpatrzenia wszystkich uwag do projektu planu.

Z dokumentacji planistycznej doręczonej sądowi wynika, że trafnie skarżący zarzucił, iż rada nie dokonała rozstrzygnięcia w przedmiocie wszystkich uwag złożonych do projektu planu miejscowego w trakcie kilkakrotnego wykładania projektu planu do publicznego wglądu. Niedokonanie rozstrzygnięcia w tym zakresie stanowi – zdaniem sądu – istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, które skutkuje stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Następnie sąd rozpoznając skargę podzielił zarzut wojewody, że w zaskarżonej uchwale naruszono przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., który (obecnie) stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Przed nowelizacją tego przepisu (ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. Nr 130, poz. 871) również na jego mocy obowiązkiem rady było dokonanie w planie miejscowym ustaleń w zakresie linii zabudowy. W przekonaniu sądu rozpoznającego skargę rada w zaskarżonej uchwale naruszyła ten przepis przyjmując w uchwale § 3 ust. 1 pkt 2, § 4 ust. 1 pkt 4, § 10 ust. 1, § 17 ust. 2 pkt 11, § 18 ust. 3 pkt 11, § 19 ust. 3 pkt 9, § 20 ust. 3 pkt 10 i § 22 ust. 3 pkt 8. Zdaniem sądu wskazane przepisy zaskarżonej uchwały naruszają wskazany przepis ustawy, ponieważ nie zawierają należytego opisu postulowanej linii zabudowy, a odwołują się do oznaczeń widocznych w części graficznej planu np. poprzez użycie sformułowania „zgodnie z rysunkiem planu”. Takie ukształtowanie regulacji dotyczącej linii zabudowy nie wyczerpuje konieczności dokonania w miejscowym planie wiążących ustaleń w tym zakresie. Okoliczność – podnoszona w odpowiedzi na skargę – że szczegółowe usytuowanie linii zabudowy można poznać przy użyciu linijki pozostaje bez znaczenia wobec faktu obowiązywania normy prawnej nakazującej radzie dokonanie opisanego, jak ma przebiegać linia zabudowy uwidoczniona w części graficznej uchwały.

Zdaniem sądu zgodzić się należy ze skarżącym, że część graficzna planu miejscowego stanowi obligatoryjny załącznik do planu, ale nie może zastępować części tekstowej aktu prawa miejscowego. Trzeba powiedzieć, że zgodnie z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587), przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy. Natomiast § 7 pkt 8 rozporządzenia określa zaś, że projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać linie zabudowy. Przy czym sąd w składzie rozpoznającym skargę podzielił pogląd wyrażony już w orzecznictwie sądowym, że rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest „opisany” w tekście planu. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, [Orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). Podzielając powyższe stanowisko, sąd stwierdził, że w niniejszej sprawie plan miejscowy nie zawiera wymaganego przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. określenia linii zabudowy („opisanie”), które uwidocznione byłoby na rysunku planu. Na podstawie części tekstowej planu (zob. wskazane wyżej przepisy uchwały) nie można bowiem stwierdzić, jaka była intencja rady dotycząca określenia przebiegu linii zabudowy. Rada ograniczyła się

do „odesłania” adresatów planu miejscowego do części graficznej. Tymczasem zdaniem sądu część graficzna planu miejscowego nie może mieć samoistnego bytu prawnego, ale jest wiążąca o tyle, o ile da się użyte w niej symbole powiązać z treścią semantyczną wyrażoną słowami i zdaniami w części tekstowej uchwały. Przy czym owa treść semantyczna (jako przepis prawa) ma mieć charakter kształtujący to, jak wygląda część graficzna. Część graficzna stanowi bowiem swoiste „uzupełnienie” części tekstowej, ale nie może stanowić ekwiwalentu normy prawnej wyrażonej słowami.

Dlatego w tak ukształtowanym stanie faktycznym stwierdzić należało, że doszło w niniejszej sprawie do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, przez co należałoby rozumieć takie naruszenie, które prowadzi do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Innymi słowy sąd stwierdził, że brak jasnego i precyzyjnego uregulowania w części tekstowej planu miejscowego kwestii tego, jak ma przebiegać linia zabudowy na większości nieruchomości objętych planem stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu, które musi skutkować stwierdzeniem nieważności planu miejscowego w całości. Uchybienia w opisanym zakresie dotyczą – jak trafnie wskazano w skardze – znacznego zakresu obszarów objętych planem, co wskazuje, że w niewadliwej części plan byłby pozbawiony użyteczności, co przemawiało dodatkowo za stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Również podzielić należało zarzut wojewody, że w zaskarżonej uchwale brak jest określenia parametrów (szerokości) dróg oznaczonych symbolami 19KDD, 21KDD, 7KDW, 9KDW, 13KDW, 15KDW, 17KDW, 18KDW, 19KDW. Niewątpliwie jednym z parametrów drogi jest – zdaniem sądu – jej szerokość. Określenia słownego (liczbowego) tego parametru nie może zastąpić jedynie umieszczeniem odpowiednich oznaczeń w części graficznej planu miejscowego. Naruszenie prawa w tym zakresie sprowadza się do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., który nakazuje radzie przyjęcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wspomniane zasady powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Zdaniem sądu rację ma skarżący, że „parametrem” drogi, który winien być „opisany” w części tekstowej planu, jest niewątpliwie jej szerokość. Uchybienia w tym zakresie skutkują, że zaskarżona uchwała narusza prawo w sposób istotny, poprzez naruszenie przywołanych przepisów u.p.z.p. i rozporządzenia.

Przechodząc dalej sąd doszedł do przekonania, że zasługuje na aprobatę zarzut, że w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem 1-12MN,U, KS,U i ZP,US odmiennie opisano przeznaczone tych terenów w części tekstowej planu niż odniesiono to w części graficznej. Zgodnie z § 8 ust. 2 cytowanego rozporządzenia na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. W rozpoznawanym przypadku jednoznaczne powiązanie tekstu i rysunku planu nie jest możliwe. Stanowi to istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, bowiem doszło do sprzeczności w ramach aktu prawa miejscowego. Sprzeczności tej nie da się usunąć w drodze wykładni przepisów zaskarżonej uchwały, a zatem sprzeczność tę zakwalifikować należało do istotnych naruszeń prawa.

Nadto sąd w składzie rozpoznającym skargę stwierdził, że zasadne były zarzuty wojewody odnoszące się do § 14 ust. 2 pkt 3 lit. i oraz § 14 ust. 2 pkt 5 lit. a, z którymi to zarzutami zgodził się organ gminy w odpowiedzi na skargę. Brak jest dla rady gminy kompetencji, by w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dokonywać regulacji kwestii tego, jakie dokumenty ma przedłożyć inwestor w toku procesu budowlanego czy też, wskazywania, jakie warunki przyłączenia do sieci gazowej mają być spełnione przez inwestora. Te kwestie nie są materia, która winna być uregulowana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a zatem sąd stwierdził, że ww. przepisy zaskarżonej uchwały podjęto bez podstawy prawnej.

Biorąc pod uwagę zasadność zarzutów skarżącego należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w całości, ponieważ doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, co w myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości. Wobec tego Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w pkt I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., a w pkt II sentencji wyroku stosownie do art. 152 p.p.s.a. Rozstrzygnięcie w przedmiocie

zasądzenia zwrotu poniesionych kosztów postępowania ma podstawę w art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. (pkt III sentencji wyroku).