



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 września 2025 r.

Poz. 3826

WYROK NR II SA/WR 658/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 marca 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Adam Habuda

Sędzia WSA Olga Białek

Asesor WSA Marta Pawłowska (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 marca 2025 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Borów
z dnia 28 maja 2024 r. nr III/17/2024
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Bartoszowa

I. stwierdza nieważność § 24, § 25 ust. 4 pkt 4, 5 i 6 zaskarżonej uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały w części obejmującej teren wyznaczony w liniach rozgraniczających pomiędzy terenami o symbolach 1RN-ZN, 1KDL i 3 RZM, stanowiący obszar działki nr 79 oraz część działki nr 125;

II. zasądza od Gminy Borów na rzecz strony skarżącej kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr III/17/2024 Rady Gminy Borów z dnia 28 maja 2024 r., w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Bartoszowa i wniósł o stwierdzenie nieważności §24, §25 ust. 4 pkt 4, 5 i 6 oraz załącznika nr 1 do niej, w zakresie terenu 1RZM-RZP oraz załącznika nr 1 do uchwały w części obejmującej teren, wyznaczony w liniach rozgraniczających pomiędzy terenami o symbolach 1RN-ZN, 1KDL i 3 RZM, stanowiący obszar działki nr 79 oraz część działki nr 125.

Wojewoda Dolnośląski zarzucił podjęcie:

1. załącznika nr 1 do uchwały nr III/17/2024 Rady Gminy Borów z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Bartoszowa, w części obejmującej teren, wyznaczony w liniach rozgraniczających pomiędzy terenami o symbolach 1RN-ZN, 1KDL i 3 RZM, stanowiący obszar działki nr 79 oraz część działki nr 125 z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.), zwanej dalej także „ustawą” oraz w związku z § 4 pkt 1 oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404), zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak ujęcia w ustaleniach zawartych w treści uchwały terenu przedstawionego na załączniku graficznym do uchwały, wyznaczonego liniami rozgraniczających pomiędzy terenami o symbolach 1RN-ZN, 1KDL i 3 RZM, stanowiącego obszar działki nr 79 oraz część działki nr 125;

2. podjęcie § 24 uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie terenu 1RZM-RZP z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 oraz art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia, polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak określenia wskaźnika minimalnej liczby miejsc parkingowych dla przewidzianych w planie terenów produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych, będących jednym z przeznaczeń podstawowych na terenie zabudowy zagrodowej lub produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych, oznaczony na rysunku planu miejscowego 1RZM-RZP;

3. podjęcie § 25 ust. 4 pkt 4, 5 i 6 uchwały z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 1 ustawy polegającym na wprowadzeniu zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, w sytuacji gdy zasady te muszą być regulowane odrębną uchwałą.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wyjaśnił, że do uchwały mają zastosowanie przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o których mowa w art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych. Przepis ten stanowi, że do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą – w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, tj. przed dniem 24 września 2023 r. Jak wynika z dokumentacji planistycznej, Wójt Gminy Borów wystąpił o opinie i uzgodnienia projektu kwestionowanego planu miejscowego pismem z dnia 7 września 2023 r.

W związku z faktem, że Gmina Borów nie posiada jeszcze planu ogólnego gminy – do kwestionowanej uchwały ma zastosowanie przepis art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, który stanowi, że przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, z wyłączeniem obowiązku sporządzenia przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z wyłączeniem obowiązku stwierdzenia przez radę gminy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń tego studium: a) w zakresie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych, których nie stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, lub b) jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego, których nie stosuje się od dnia utraty mocy przez studium.

Do uchwały ma również zastosowanie przepis art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, który stanowi, że przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

Dalej organ nadzoru wywodził, że podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Jak wskazano w skardze, zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową, zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu, rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Autor skargi podniósł, że w zaskarżonej uchwale Rada Gminy Borów istotnie naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego poprzez m.in. brak ujęcia w ustaleniach zawartych w treści uchwały terenu przedstawionego na załączniku graficznym do uchwały, wyznaczonego liniami rozgraniczającymi pomiędzy terenami o symbolach 1RN-ZN, 1KDL i 3 RZM, stanowiącego obszar działki nr 79 oraz część działki nr 125.

Jak wynika z załącznika nr 1 do uchwały, stanowiącego rysunek planu, w granicach obszaru objętego planem znajdują się, wyznaczone w liniach rozgraniczających tereny o symbolach 1RN-ZN, 1KDL i 3 RZM. Jednocześnie w treści uchwały brak jest jakichkolwiek ustaleń dotyczących terenu, wyznaczonego liniami rozgraniczającymi, znajdującego się pomiędzy tymi terenami, obejmującego obszar działki nr 79 oraz część działki nr 125. Uchwała w § 21 zawiera ustalenia dla terenów 1RN-ZN – tereny rolnictwa z zakazem zabudowy lub zieleni naturalnej, w § 18 ustalenia dla terenu 1KDL - droga dojazdowa lokalna, a w § 22 zawarte są ustalenia dla terenów od 1RZM do 4RZM - tereny zabudowy zagrodowej, odnoszące się więc do terenu 3RZM. Nie można zatem domniemywać, że ustalenia do terenu 3RZM mają również zastosowanie do terenu, bez oznaczonego symbolu, wydzielonego odrębnymi liniami rozgraniczającymi.

Jak podnosił Wojewoda Dolnośląski, część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz 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. Z kolei zgodnie z § 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 powyższe regulacje należy stwierdzić, 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. Skoro zatem do wyrysowanego na załączniku graficznym do uchwały terenu, wyznaczonego liniami rozgraniczającymi pomiędzy terenami o symbolach 1RN-ZN, 1KDL i 3 RZM; stanowiącego obszar działki nr 79 oraz część działki nr 125, nie odnosi się część tekstowa planu miejscowego, to w tym zakresie istnieje niespójność pomiędzy treścią planu, a jego częścią graficzną. Powyższe oznacza, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego we wskazanym zakresie został podjęty z naruszeniem zasad sporządzania planu. Organ nadzoru zwrócił uwagę, że pomimo oznaczenia wskazanego terenu na załączniku graficznym określonym kolorem, nie jest możliwe zastosowanie do niego ustaleń przyjętych dla terenów zabudowy zagrodowej w części tekstowej. Treść planu miejscowego w wyraźny sposób wskazuje, dla jakich konkretnych terenów (od 1RZM do 4RZM - § 22 uchwały) ustala

się ww. przeznaczenia. Teren, obejmujący obszar działki nr 79 oraz część działki nr 125 jest odrębnym obszarem, oddzielonym liniami rozgraniczającymi. Zaliczenie go do terenu 3RZM jest nadinterpretacją załącznika graficznego i nie wynika z rysunku.

Uzasadniając żądanie stwierdzenia nieważności § 24 uchwały, organ nadzoru podniósł, że Rada Gminy wprowadziła ustalenia dla terenu zabudowy zagrodowej lub produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodnich, oznaczony na rysunku planu miejscowego 1RZM-RZP. W zakresie przeznaczenia terenu ustalono przeznaczenie: 1) teren zabudowy zagrodowej; 2) teren produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodnich (ust. 2). Równocześnie w zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz zasad, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu w § 24 ust. 7 uchwały Rada, ustalając minimalną liczbę miejsc do parkowania, postanowiła o zapewnieniu jednego miejsca do parkowania na każdy lokal mieszkalny, pomijając miejsca parkingowe na terenach produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodnich.

Wojewoda podniósł, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy 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. Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Uzupełnienie tego przepisu stanowi § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia, w którym ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania w stosunku do liczby lokali mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku, liczby zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. W ocenie organu nadzoru brak ustalenia w tekście planu miejscowego regulacji odnoszących się do liczby miejsc parkingowych dla jednego z przeznaczeń podstawowych na terenie 1RZM-RZP, a więc dla terenu produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodnich (§ 24 uchwały), narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ze wskazanych powyżej ustawowych regulacji wynika bowiem, że wskaźnik minimalnej liczby miejsc do parkowania stanowi element obligatoryjny planu miejscowego. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Równocześnie minimalna liczba miejsc do parkowania powinna być określona dla wszystkich przeznaczeń terenu.

W dalszej części skargi Wojewoda Dolnośląski podniósł, że Rada Gminy Borów w § 25 uchwały wprowadziła regulacje dotyczące terenu wód powierzchniowych śródlądowych lub zieleni urządzonej, oznaczonego na rysunku planu miejscowego symbolem 1WS-ZP. W § 25 ust. 4 uchwały postanowiono, że: „w zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz zasad, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: 1) zakazuje się realizacji zabudowy, z zastrzeżeniem pkt 2; 2) dopuszcza się lokalizację obiektów małej architektury i wiat, z uwzględnieniem przepisów odrębnych; 3) ustala się, że udział powierzchni biologicznie czynnej nie może być mniejszy niż 90%; 4) ustala się maksymalną wysokość zabudowy na 5 m; 5) dopuszcza się dowolną geometrię dachu; 6) dopuszcza się dowolne pokrycie dachu; 7) nakazuje się zachować istniejące drzewa, uzupełnić lub wprowadzić nowe zadrzewienia, zgodnie z przepisami odrębnymi.”. Rada zakazała więc realizacji zabudowy na tym terenie, z zastrzeżeniem § 25 ust. 4 pkt 2 uchwały, a więc dopuszczono lokalizację obiektów małej architektury i wiat, z uwzględnieniem przepisów odrębnych. Równocześnie ustalano maksymalną wysokość zabudowy na 5 m, dopuszczono dowolną geometrię dachu oraz dowolne pokrycie dachu. Tym samym zapisy § 25 ust. 4 pkt 4, pkt 5, pkt 6 uchwały odnoszą się do obiektów małej architektury oraz wiat.

W ocenie Wojewody zapisy § 25 ust. 4 pkt 4, 5 i 6 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 1 ustawy polegającym na wprowadzeniu zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, w sytuacji gdy zasady te muszą być regulowane odrębną uchwałą. Ustosunkowując się do stanowiska organu planistycznego prezentowanego w toku postępowania nadzorczego, Wojewoda Dolnośląski podniósł, że nie kwestionuje możliwości lokalizowania obiektów małej architektury (§ 25 ust. 4 pkt 2 uchwały), ale zasady i warunki sytuowania tych obiektów małej architektury, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz

rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (§ 25 ust. 4 pkt 4, pkt 5 i pkt 6 uchwały), powinny być regulowane odrębną procedurą. W uchwale przewidziano bowiem zakaz zabudowy, dopuszczając jedynie obiekty małej architektury i wiaty, tym samym nie można uznać, że postanowienia § 25 ust. 4 pkt 4, pkt 5 i pkt 6 uchwały odnoszą się do wskazywanych przez Przewodniczącego Rady innych obiektów budowlanych nie będących budynkami, w tym wiat i obiektów małej architektury. Jest to nadinterpretacja przepisów uchwały, które literalnie nie wskazują na taki podział, tym bardziej, że w uchwale nie dopuszczono zabudowy obiektów budowlanych. Zgodnie z treścią uchwały dopuszczono budowę wiat i obiektów małej architektury nie zaś innych obiektów budowlanych.

Wskazał również skarżący, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowi w art. 37a ust. 1, iż rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Zarówno wykładnia językowa, jak i systemowa wskazują jednak jednoznacznie, że uchwała, o której mowa w tym przepisie, to uchwała inna niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zatem nie powinno budzić wątpliwości to, że żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do którego uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, podjęto po dniu 11 września 2015 r., tj. daty wprowadzenia do p.z.p. art. 37a, nie może już zawierać ustaleń dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o jej oddalenie w całości. Odnosząc się do pierwszego z żądań skargi podniosła, że widniejąca na rysunku planu miejscowego linia (odpowiadająca wskazanej w legendzie linii rozgraniczającej tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania) stanowi błąd wynikający z topologii poligonu obejmującego omawiany teren oznaczony symbolem 3RZM, będący wynikiem technicznego błędu powstałego w programie do tworzenia części rysunkowej planu, a nie jest intencją prawodawcy lokalnego. Wydzielenia kolejnego terenu w miejscowym planie. W ocenie organu pomyłka ta, polegająca na pojawieniu się dodatkowej linii, nie wpływa na spójność i ważność planu. W ocenie organu, pomimo wyrysowania omyłkowego spornej linii, należy brać pod uwagę intencje organu, aby cały teren składający się z działki nr 79 i części działki nr 125, zaliczyć do terenu 3 RZM.

W odniesieniu do drugiego z zarzutów, i żądania stwierdzenia nieważności § 24 planu, organ podniósł w odpowiedzi na skargę, że przeznaczenie terenu w postaci terenu produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych wynika wyłącznie z uwzględnienia istniejących obiektów gospodarczych występujących na terenie oznaczonym symbolem 1RZM-RZP, stanowiącym część istniejącego gospodarstwa rolnego. Wyjaśniono, że uznano za stosowne określenie minimalnej liczby miejsc parkingowych, tylko do liczby lokali mieszkalnych występujących na tym terenie.

Odnosząc się zaś do żądania stwierdzenia nieważności § 25, ust. 4 pkt 4, 5 i 6 uchwały, organ planistyczny wskazał, że w obecnym stanie prawnym brak jest jednoznacznego zakazu dopuszczania obiektów małej architektury w planie miejscowym, a na pewno zakaz taki nie wynika z art. 37a p.z.p. Wprowadzając zakwestionowane przepisy Rada Gminy świadomie odwołała się do przepisów odrębnych, aby zapewnić zgodność planu z prawem powszechnie obowiązującym.

W piśmie procesowym z dnia 23 września 2024 r. Wojewoda Dolnośląski podtrzymał stanowisko prezentowane w skardze w całości i wniosł o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym. Poinformowana o wniosku Rada Gminy Borów, nie wniosła o przeprowadzenie rozprawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Sprawa została rozpoznana przez Sąd w trybie uproszczonym, na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów (art. 119 pkt 2 i art. 120 p.p.s.a.).

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 2023 r., poz. 1634, 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 szczególnie 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 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 podstawowym, 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.

Kontroli Sądu w niniejszej sprawie podlegała uchwała nr III/17/2024 Rady Gminy Borów z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Bartoszowa.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że zakwestionowane przez Wojewodę Dolnośląskiego jej są wadliwe i w sposób istotny naruszają zasady uchwalania planów miejscowych, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, które dotyczą 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.

W kontekście zarzutów skargi, Sąd podziela stanowisko Wojewody, w odniesieniu do każdego z nich.

Odnośnie do żądania nieważności części załącznika nr 1 uchwały, w zakresie w części obejmującej teren, wyznaczony w liniach rozgraniczających pomiędzy terenami o symbolach 1RN-ZN, 1KDL i 3 RZM, stanowiący obszar działki nr 79 oraz część działki nr 125, Sąd wskazuje, że naruszeniem zasad uchwalania planu miejscowego/czy jego zmiany jest (między innymi) niezgodność części tekstowej uchwały z załącznikiem graficznym (rysunkiem planu). Nie budzi także wątpliwości Sądu twierdzenie, że tekst planu i rysunek planu stanowią jedną całość, część tekstowa stanowi jego treść, natomiast część graficzna wskazuje za pomocą przyjętych symboli i nazewnictwa powiązanie z częścią tekstową planu (art. 20 ust. 1 zd.2 p.z.p. i § 8 ust. 2 rozp. Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.). Jeżeli zatem istnieje niespójność pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu to oznacza, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 zd. 2 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zw. z art. 28 ust. 1 p.z.p.

Z taką sytuacją mamy do czynienia w rozpoznawanej sprawie. Nie może zasługiwać na akceptację wyjaśnienie organu, że linia rozgraniczająca widniejąca na rysunku planu, nie jest w istocie linią, a wynikiem błędu programu. Sytuacja taka jest niedopuszczalna. Miejscowy plan, zarówno jego część graficzna jak i tekstowa, w równym stopniu stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie organu gminy, która go ustanowiła. Jako tekst prawny adresowany do nieograniczonej liczby odbiorców musi być jasny, spójny i nie pozostawiający wątpliwości. Oznaczenie na załączniku graficznym do planu terenu, który nie został uwzględniony w części tekstowej planu, powoduje że plan nie odpowiada tym zasadom. Sąd w całości uznaje za zasadne stanowisko organu nadzoru, że zaliczenie spornego obszaru do terenu 3RZM jest nadinterpretacją załącznika graficznego i nie wynika z rysunku planu.

Odnośnie do drugiego żądania skargi, tj. stwierdzenia nieważności § 24 uchwały, z powodu podjęcia go z istotnym naruszeniem art.15 ust. 2 pkt 6 oraz art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia, polegającym na istotnym

naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak określenia wskaźnika minimalnej liczby miejsc parkingowych dla przewidzianych w planie terenów produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodnich, będących jednym z przeznaczeń podstawowych na terenie zabudowy zagrodowej lub produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodnich, oznaczony na rysunku planu miejscowego IRZM-RZP, Sąd także podziela w całości zaprezentowane w skardze stanowisko organu nadzoru. Wskazać należy, że zgodnie z Ze wskazanych powyżej ustawowych regulacji wynika bowiem, że wskaźnik minimalnej liczby miejsc do parkowania stanowi element obligatoryjny planu miejscowego. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 2 pkt 6 p.z.p., minimalna liczba miejsc do parkowania powinna być określona dla wszystkich przeznaczeń terenu. Nie jest sporne, że w niniejszej sprawie, liczba ta nie została określona dla terenów produkcji w gospodarstwach rolnych. Jak słusznie wywodził Wojewoda, miejscowy plan określa ład przestrzenny, w ramach którego określone w nim przeznaczenia terenów muszą, m. in. zawierać obowiązkowo minimalną liczbę miejsc do parkowania. To miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, określający wymagania dla kształtowanego ładu przestrzennego, wyznacza zatem ogólne regulacje dla każdego inwestora, wiążąc przy tym na również mieszkańców terenu, jak i organy administracji, np. architektoniczno – budowlanej przy wydawaniu pozwoleń na budowę.

Odnosząc się zaś do ostatniego zarzutu skargi, tj. niezgodności § 25 ust. 4 pkt 4, 5 i 6 planu, z art. 37a p.z.p. Sąd w całości popiera stanowisko organu nadzoru. Podnieść przy tym należy, że orzecznictwo sądownoadministracyjne jest zgodne co do tego, że uchwała o której mowa w tym przepisie, tzw. uchwała krajobrazowa, to uchwała odmienna niż plan miejscowy. Słuszne jest stanowisko organu nadzoru, że od momentu wejścia w życie art. 37a ustawy (11 września 2015 r.) żaden nowo uchwalony lub zmieniony po tej dacie plan miejscowy, nie może zawierać uregulowań dotyczących zasad umiejscawiania obiektów małej architektury. Jak wyjaśniał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 22 sierpnia 29024 r., II SA/Gd 314/24 „Zamiarem ustawodawcy było wyeliminowanie materii objętej uchwałą wydawaną na podstawie nowej normy kompetencyjnej zawartej w art. 37a u.p.z.p. z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Co do zasady, rada gminy nie utraciła zatem kompetencji do określania zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury oraz ogrodzeń, jednakże według nowej regulacji, winna to uczynić w odrębnej niż plan miejscowy uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, chyba że znajdują zastosowanie przepisy przejściowe zawarte w art. 12 ust. 3 ustawy krajobrazowej, co w niniejszej sprawie nie zachodzi. W konsekwencji kwestie przewidziane do uregulowania w ww. uchwale podejmowanej na podstawie art. 37a ust. 1 u.p.z.p. - choć niewątpliwie wiążą się z kształtowaniem przestrzeni publicznej oraz szczegółowymi warunkami zagospodarowania terenów w potocznym znaczeniu - to nie mogą być uznane za tożsame lub mieszczące się w pojęciu „wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych” w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., czy też „szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu” w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.” (wyrok publ. LEX 3753089).

Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie, w całości podziela prezentowane stanowisko.

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny działając zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w punkcie I wyroku. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a.