



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lutego 2025 r.

Poz. 780

WYROK NR II SA/WR 196/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 września 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Adam Habuda

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Asesor WSA Dominik Dymitruk (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w Wydziale II w dniu 17 września 2024 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Legnickie Pole
z dnia 30 października 2023 r. nr LVII.495.2023
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru w obrębie
Taczalin, Księginice, Koskowice, Kłębanowice w gminie Legnickie Pole

I. stwierdza nieważność § 6 ust. 1 pkt 2 we fragmentach „KR” oraz „i innych terenów zlokalizowanych poza obszarem objętym planem miejscowym” zaskarżonej uchwały w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 21 PFE i 22PFE;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę nr LVII.495.2023 Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 30 października 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru w obrębie Taczalin, Księginice, Koskowice, Kłębanowice w gminie Legnickie Pole, wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 6 ust. 1 pkt 2 we fragmentach „KR” oraz „i innych terenów zlokalizowanych poza obszarem objętym planem miejscowym”, a także zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda zarzucił Radzie Gminy Legnickie Pole podjęcie § 6 ust. 1 pkt 2 we fragmentach „KR” oraz „i innych terenów zlokalizowanych poza obszarem objętym planem miejscowym” zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 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 7 lit. a i § 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, dalej: rozporządzenie), polegającym na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały w zakresie ustaleń dotyczących usytuowania nieprzekraczalnej linii zabudowy.

W uzasadnieniu Wojewoda wskazał, że zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 2 uchwały, w ramach ustaleń dotyczących ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu (Rozdział 2), ustalono nieprzekraczalną linię zabudowy o przebiegu wskazanym w części graficznej planu miejscowego w odległościach 4 m od terenów KR, IGS oznaczonych w części graficznej planu miejscowego oraz od dróg wewnętrznych i innych terenów zlokalizowanych poza obszarem objętym planem miejscowym. Analiza porównawcza zapisów powyższego przepisu części tekstowej uchwały oraz załącznika graficznego nr 1.D - obręb Taczalin wykazała, że w zakresie nieprzekraczalnej linii zabudowy wskazanej w ramach terenów oznaczonych symbolem 21 PFE i 22 PFE, istnieją istotne różnice.

Odnosnie do terenu oznaczonego symbolem 21 PFE na załączniku graficznym organ nadzoru wyjaśnił, że nieprzekraczalna linia zabudowy w części wschodniej terenu jest zlokalizowana w odległości 12 m od granicy terenu. Zgodnie z oznaczeniem terenów zlokalizowanych poza granicami planu od strony ww. nieprzekraczalnej linii zabudowy znajdują się tereny użytku Lzr-PsIV. Odnosząc wskazaną na załączniku graficznym odległość nieprzekraczalnej linii zabudowy do zapisów § 6 ust. 1 uchwały Wojewoda zauważył, że odpowiada ona odległości, jaką część tekstowa planu przewiduje dla terenów graniczących z obszarami lasów zlokalizowanych poza granicami planu miejscowego. Tymczasem zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. poz. 1390), użytki Lzr zaliczane są do grupy użytków rolnych jako grunty, będące enklawami lub półenklawami użytków rolnych, na których znajdują się śródpolne skupiska drzew i krzewów lub tylko drzew, w wieku powyżej 10 lat, niezaliczone do lasów lub sadów (pkt 6 tabeli). Z kolei w myśl pkt 10 tabeli załącznika nr 1 do rozporządzenia, użytki oznaczone symbolem Ls, są to grunty określone jako „las” w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1356), a tym samym są to grunty, o których mowa w art. 3 tej ustawy.

Zdaniem Wojewody nie ulega zatem wątpliwości, że użytki oznaczone symbolem Lzr nie stanowią gruntów leśnych, nie są więc lasem. Przenosząc powyższe na zapisy § 6 ust. 1 uchwały, teren Lzr stanowi zatem „inny teren zlokalizowany poza obszarem objętym planem miejscowym”, dla którego przewidziano odległość 4 m, a nie teren lasów dla którego przewidziano odległość 12 m. Tym samym, oznaczenie na załączniku graficznym nr 1.D - obręb Taczalin w ramach terenu 21 PFE nieprzekraczalnej linii zabudowy w odległości 12 m od granicy użytków Lzr jest niezgodne z zapisami § 6 ust. 1 pkt 2 uchwały.

Z kolei odnośnie do terenu 22 PFE, na załączniku graficznym nr 1.D - obręb Taczalin wskazano, że nieprzekraczalna linia zabudowy od terenu 3KR wynosi 6 m. Powyższe stoi zatem w oczywistej niezgodności z zapisami § 6 ust. 1 pkt 2 uchwały, który określa nieprzekraczalną linię zabudowy od terenów KR w odległości 4 m.

Organ nadzoru wskazał dodatkowo, że organ, w toku pisemnych wyjaśnień, zwrócił uwagę, iż wartości liczbowe podane na liniach wymiarowych zostały określone prawidłowo, natomiast w treści uchwały nastąpiła oczywista omyłka pisarska.

Uwzględniając treść części tekstowej zaskarżonej uchwały, a mianowicie zapisy szczegółowe odnoszące się do każdego z terenów ujętych w planie miejscowym, a wprost wskazujące, że w zakresie zasad zagospodarowania terenu „ustala się nieprzekraczalnie linie zabudowy o przebiegu pokazanym w części graficznej planu miejscowego” (tak w § 11 ust. 4 pkt 1, § 14 ust. 4 pkt 1, § 15 ust. 4 pkt 1, § 16 ust. 4 pkt 1, § 19 ust. 4 pkt 1), jak również biorąc pod uwagę wyjaśnienia organu o prawidłowości ustaleń przyjętych na załączniku graficznym, Wojewoda uznał, iż możliwe jest jednoznaczne ustalenie - wyłącznie w oparciu o załącznik graficzny planu miejscowego - wskaźnika nieprzekraczalnych linii zabudowy. Z uwagi więc na zachowanie czytelności i jednoznaczności ustaleń planu, ale także uwzględniając zamierzenia planistyczne gminy, pomimo niezgodności § 6 ust. 1 pkt 2 uchwały w zakresie dotyczącym jedynie terenów 21 PFE oraz 22 PFE - wniosek o stwierdzenia nieważności dotyczy ustaleń uchwały obejmujących nieprzekraczalną linię zabudowy od terenów KR oraz innych terenów zlokalizowanych poza obszarem objętym planem miejscowym.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Legnickie Pole wniosła o jej uwzględnienie, uznając stanowisko organu nadzoru za uzasadnione, a także o niezasądzenie kosztów postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Stosownie do art. 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, dalej: p.p.s.a.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem zarówno materialnym, jak i procesowym, nie jest przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

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 p.p.s.a.). Po myśli natomiast 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, Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Z przepisu tego wynika, że nieważność uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodzi w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie.

Pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego” (zwanego też potocznie „procedurą planistyczną”) - którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności planu miejscowego z przepisami prawa - odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na jego uchwaleniu skończywszy. Z kolei pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” - których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności planu miejscowego z przepisami prawa - należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08; 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08 - wszystkie powołane w uzasadnieniu orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych - <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała nr LVII.495.2023 Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 30 października 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru w obrębie Taczalin, Księginice, Koskowice, Kłębanowice w gminie Legnickie Pole.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności, Sąd uznał, że zakwestionowany przez Wojewodę Dolnośląskiego jej § 6 ust. 1 pkt 2 we fragmentach „KR” oraz „i innych terenów zlokalizowanych poza obszarem objętym planem miejscowym” jest wadliwy, gdyż został podjęty z istotnym naruszeniem zasad

sporządzania planu miejscowego. Sąd przyjął ponadto przedstawioną w uzasadnieniu skargi argumentację dotyczącą sposobu interpretacji symboli użytków określonych w kwestionowanych częściach planu za własną, co w konsekwencji doprowadziło do wniosku o konieczności wyeliminowania zaskarżonej uchwał w jej części.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że wzorcem kontroli legalności zaskarżonego aktu prawa miejscowego były przepisy u.p.z.p. w brzmieniu aktualnym na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały, tj. według stanu prawnego na dzień 30 października 2023 r. Ocena legalności aktów prawa miejscowego następuje bowiem względem stanu prawnego na dzień podjęcia uchwały, a nie zmiany stanu prawnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 maja 2011 r. sygn. akt I OSK 1059/10).

W kontekście zarzucanej przez organ nadzoru sprzeczność pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną planu miejscowego przyjętego w kontrolowanej uchwale, należy mieć na względzie, że zgodnie z art. 15 ust. 1 zd. pierwsze u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, wraz z uzasadnieniem, uwzględniając politykę przestrzenną gminy określona w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego. W myśl zaś art. 20 ust. 2 zd. drugie u.p.z.p. część tekstowa planu miejscowego stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do tej uchwały. Za dopełnienie powyższych przepisów uznać należy § 8 ust. 2 cytowanego na wstępie rozporządzenia, stanowiący, że część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.

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 dnia: 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. Słusznie więc podkreśla się, że normy prawne zapisane w planie miejscowym wyprowadza się bowiem zarówno z części opisowej, jak i części graficznej. Natomiast sprzeczność, brak korelacji i spójności między tymi częściami, a nawet wewnętrzna sprzeczność w tych częściach, w szczególności w zakresie przeznaczenia danego terenu, muszą być traktowane w kategorii istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Ol 760/22).

W realiach niniejszej sprawy należało ponadto uwzględnić, że z treści § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia, określającego sposób formułowania ustaleń części tekstowej projektu planu miejscowego, wynika, iż ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., 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. Natomiast § 7 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia stanowi, że część graficzna projektu planu miejscowego winna zawierać linię zabudowy. Jest to obligatoryjny element załącznika graficznego, gdyż stanowi wyznacznik dla dopuszczalnego zakresu zabudowy uwzględnianej przez organy architektoniczno-budowlane oraz organy nadzoru budowanego w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów prawa budowlanego.

Działając w powyższych ramach prawnych Sąd podzielił zarzut względem niezgodności pomiędzy częścią tekstową a graficzną planu miejscowego ustalonego zaskarżoną uchwałą, powodujący w konsekwencji jej wadliwość w dostrzeżonej przez organ nadzoru części.

Zauważyć należy, że linia zabudowy stanowi obligatoryjny element zawartości załącznika graficznego. Jej wyznaczenie nie zostało pozostawione uznaniu organu planistycznego, w przeciwieństwie do elementów wskazanych w § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia, które mogą zostać zawarte w części graficznej „w zależności od potrzeb”. W ujęciu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. linia zabudowy stanowi element kształtujący zabudowę i zagospodarowanie terenu, a jej wyznaczenie winno uwzględniać zasady sformułowane w art. 1 ust. 2 u.p.z.p, w szczególności służyć zachowaniu ładu przestrzennego i uzyskaniu odpowiednich walorów urbanistyczno-architektonicznych. Prowadzi to do wniosku, że ustalenie w części graficznej (w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 21 PFE i 22 PFE) nieprzekraczalnej linii zabudowy wbrew zasadom dotyczącym zachowania odległości od terenów KR i innych terenów zlokalizowanych poza obszarem objętym planem

miejscowym, czyli w sposób określony w § 6 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały, powoduje istotną niezgodność z prawem, tj. z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a, § 7 ust. 1 pkt 9 i § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia.

Z racji więc tego, że załącznik graficzny – co zostało już wyartykułowane – stanowi integralny element planu miejscowego, natomiast podstawowe parametry przyszłych inwestycji budowlanych w zakresie wskazanym art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. powinny być wyznaczane w sposób jednoznaczny, nie budzący wątpliwości interpretacyjnych na etapie wydawania indywidualnych pozwoleń na budowę, należało podzielić stanowisko organu nadzoru o konieczności eliminacji z obrotu prawnego stwierdzonych niezgodności, jak rażąco naruszających prawo.

Z przywołanych względów, Sąd działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej § 6 ust. 1 pkt 2 we fragmentach „KR” oraz „i innych terenów zlokalizowanych poza obszarem objętym planem miejscowym” w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 21 PFE i 22 PFE, 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 2023 r. poz. 1935 z późn. zm.).