



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 kwietnia 2023 r.

Poz. 2648

WYROK NR II SA/WR 183/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 sierpnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędziowie:

Sędzia WSA Alicja Palus

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński (spr.)

Protokolant:

starszy sekretarz sądowy Renata Pawlak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 24 lipca 2019 r.

sprawy ze skargi T.J.

na uchwałę Rady Miejskiej Legnicy

z dnia 29 października 2007 r., nr XV/144/07

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

miasta Legnicy - terenu Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona

I terenów sąsiedzkich

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie legendy załącznika nr 1 do uchwały we fragmencie „KOMERCYJNE” w odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 299 obręb Tarninów w Legnicy przy ul. Hutników 3;

II. zasądza od Gminy Legnica na rzecz skarżącej kwotę 797 (siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Skarżąca zaskarżyła uchwałę Rady Miejskiej Legnicy nr XV/144/07 z 29.10.2007 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy - terenu Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona i terenów sąsiednich. Na podstawie art. 101 u.s.g. wywodziła w skardze, że Rada zaskarżoną uchwałą naruszyła przysługujący jej interes prawny. Twierdziła, że uchwałę podjęto z istotnym naruszeniem: 1) § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zwanego dalej: rozporządzeniem) poprzez zastosowanie w części graficznej mpzp oznaczeń literowych nieznanymi temu rozporządzeniu; 2) § 8 ust. 2 rozporządzenia poprzez dokonanie sprzecznych ustaleń w zakresie podstawowej funkcji jednostki urbanistycznej oznaczonej symbolem 13MW/U, polegających na tym, że w części tekstowej mpzp ustalono podstawową funkcję jako mieszkalną wielorodzinną z dopuszczeniem usług zaś w części graficznej - mieszkalną wielorodzinną z dopuszczeniem usług wyłącznie komercyjnych (co wynika z legendy); 3) § 9 ust. 4 rozporządzenia poprzez przekroczenie uprawnień do stosowania na projekcie rysunku mpzp uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych; 4) art. 22 Konstytucji RP polegające na ograniczeniu wolności działalności gospodarczej w innym niż ustawa akcie prawnym oraz bez koniecznej dla takiego ograniczenia przesłanki ważnego interesu publicznego. Formułując tego rodzaju zarzuty skargi wniesiono o stwierdzenie nieważności uchwały w części tj. w zakresie legendy załącznika nr 1 do uchwały, a także o zasądzenie na rzecz skarżącej kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego z uwzględnieniem opłaty skarbowej od pełnomocnictwa. Z uzasadnienia skargi wynika, że skarżąca nabyła w roku 2018 nieruchomość zabudowaną zlokalizowaną na działce nr 299 przy ul. Hutników 3 w Legnicy. Nieruchomość zabudowana jest budynkiem o funkcji usługowej (była przychodnia zdrowia). Skarżąca nabyła nieruchomość z przeznaczeniem na prowadzenie niepublicznego przedszkola i prywatnej szkoły podstawowej. W związku z toczącym się przed organem nadzoru budowlanego postępowaniem skarżąca została zobowiązana do przedłożenia m.in. zaświadczenia o zgodności zamierzonego sposobu użytkowania budynku z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy. Prezydent Miasta Legnicy odmówił wydania takiego zaświadczenia, uznając proponowaną zmianę funkcji budynku przeznaczonego na przychodnię na budynek o przeznaczeniu oświatowym za sprzeczną z postanowieniami wynikającymi z legendy załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały, który dzieli tereny przeznaczone zgodnie z planem pod usługi na tereny przeznaczone pod usługi publiczne, usługi sportu i usługi komercyjne. Niekorzystne dla skarżącej stanowisko podzieliło również SKO w Legnicy. W ocenie skarżącej, wobec sprzeczności mpzp z przepisami prawa, udaremniono jej możliwość otrzymania pozytywnego zaświadczenia, a w konsekwencji uniemożliwiono legalizację zmiany sposobu użytkowania budynku i prowadzenie w nim działalności w zakresie niepublicznego przedszkola i prywatnej szkoły podstawowej.

Uzasadniając zarzut dotyczący sprzeczności mpzp z przepisami prawa skarżąca podniosła, że zgodnie z § 29 ust. 1 uchwały dla jednostki urbanistycznej oznaczonej symbolem 13MW/U, na terenie której położony jest budynek przy ul. Hutników 3 w Legnicy, ustalono podstawową funkcję terenu jako mieszkalną wielorodzinną z dopuszczeniem usług. W legendzie do załącznika nr 1 do uchwały - rysunek planu w skali 1:1000, który zgodnie z § 2 uchwały stanowi jej integralną część, wskazano, że w zakresie usług przeznaczenie terenu może być określone jako: 1. UP - usługi publiczne, 2) US - usługi sportu, 3) U - usługi komercyjne. Z kolei wymagany zakres projektu mpzp w części tekstowej i graficznej, a w szczególności wymogi dotyczące stosowanych oznaczeń i nazewnictwa (§ 1 pkt 3 i 4 rozporządzenia), określa § 8 ust. 2 rozporządzenia. Zgodnie z tym przepisem na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem jego tekstu. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. W zaistniałym stanie faktycznym oznaczenia przyjęte w planie budzą istotne wątpliwości co do przeznaczenia poszczególnych terenów. Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, określa załącznik nr 1 do

rozporządzenia. W załączniku nr 1 do rozporządzenia wskazano, że dopuszczalne oznaczenia terenów zabudowy usługowej przedstawiają się następująco: 1) U - tereny zabudowy usługowej, 2) US - tereny sportu i rekreacji, 3) UC - tereny rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m². Mając na względzie powyższą regulację stwierdzono, że oznaczenia (i związane z nimi różnicowanie terenów usługowych) zastosowane w uchwale są niezgodne z oznaczeniami wskazanymi w rozporządzeniu. Sporządzenie natomiast planu miejscowego niezgodnie z wymogami rozporządzenia - aktu o mocy powszechnie obowiązującej - jest przesłanką podjęcia działań nadzorczych zgodnie z art. 91 ust. 1 i 3 u.s.g. W tym zakresie autor skargi powołał się na stanowisko zawarte w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 17.04.2009 r., nr 9/2008, w którym wskazano, że specyfika i zakres ustaleń dotyczących przeznaczenia terenu dopuszcza jedynie stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych, nie daje natomiast podstaw do ustalania „mieszanych” sposobów przeznaczenia terenów bez wyraźnego rozgraniczenia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach. Stąd też nie jest dopuszczalne wprowadzenie nowych oznaczeń literowych innych niż określa załącznik nr 1 do rozporządzenia. Wprowadzenie nowego oznaczenia literowego stanowi naruszenie § 9 ust. 1 rozporządzenia. Wobec tego w zaistniałym stanie faktycznym zachodzi sprzeczność pomiędzy postanowieniami części tekstowej uchwały, a jej częścią graficzną, co stanowi naruszenie zasad sporządzania planu i naruszenie przepisów rozporządzenia. Zasady sporządzania mpzp dotyczą problematyki merytorycznej związanej z jego sporządzeniem. Zawartość planu określa art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Zawartość planu to także uregulowania w nim zawarte (wprowadzone ustalenia), które określa art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. Zawartość to również standardy dokumentacji planistycznej określone w rozporządzeniu. Część tekstowa zaskarżonej uchwały stanowi, że budynek może pełnić funkcję terenu mieszkalną wielorodzinną z dopuszczeniem usług, zaś część graficzna w zakresie świadczenia usług stanowi wyłącznie o usługach publicznych. Sytuacja taka powoduje, że przedmiotowy plan nie spełnia wymogów wynikających z § 8 ust. 2 rozporządzenia, zgodnie z którym 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. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że załącznik graficzny jest integralną częścią planu miejscowego i niejako stanowi uzupełnienie tekstu. Zatem załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż treść uchwały. Doprecyzowanie ustaleń dotyczących zasad zagospodarowania terenów w planie miejscowym nie może bowiem oznaczać swobody w określaniu przeznaczenia terenów. Skarżąca zauważyła przy tym, że oznaczeniem literowym P, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia, oznaczono tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów. Zatem przykładowo jednostka urbanistyczna oznaczona w uchwale symbolem 4UP, dla której zgodnie z częścią tekstową planu ustalono przeznaczenie jako cele oświatowe, administracyjne i usługowe, zaś graficzną - usługi publiczne, w rozumieniu rozporządzenia winna stanowić tereny zabudowy usługowej z dopuszczeniem obiektów produkcyjnych, składów i magazynów. Jednocześnie podniesiono argument dotyczący zakazu dokonywania ustaleń mpzp wyłącznie na podstawie rysunku planu, skoro zgodnie z art. 15 ust. 2 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów, czyli ustalenia, które przybierają postać przepisów prawa miejscowego. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w przepisie § 8 ust. 2 rozporządzenia, stosownie do którego na rysunku planu miejscowego stosuje się oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu z projektem tekstu planu. W przekonaniu skarżącej, tak istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego nie może stanowić o negatywnych konsekwencjach dla niej samej, a takie pociąga brak wydania zaświadczenia o zgodności z mpzp planowanej zmiany sposobu użytkowania budynku. Zarówno tereny na których prowadzona była przychodnia jak i prowadzona będzie szkoła niepubliczna, zgodnie z przepisami rozporządzenia, stanowić będą tereny zabudowy usługowej. Podkreślono również to, że użycie w uchwale dodatkowego oznaczenia usług (UP oraz UK) niesie za sobą możliwość ich dowolnej, nie opartej o przepisy rozporządzenia, interpretacji, co w konsekwencji tworzy stan niepewności prawa i uznaniowość w działaniu organów. Stoi to w sprzeczności z wymogiem zapewnienia jednoznaczności

w odbiorze treści mpzp przez wszystkich adresatów, jak również nie gwarantuje wysokiego stopienia przewidywalności skutków realizacji jego postanowień. Zgodnie z § 9 ust. 4 rozporządzenia, w zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów oraz granic /linii regulacyjnych/ dopuszcza się stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych. W wyroku WSA w Szczecinie z 7.06.2006 r., sygn. II SA/Sz 904/05 wskazano jednak, że § 9 ust. 4 rozporządzenia należy odczytywać w ten sposób, że rada gminy określając w planie przeznaczenie danego terenu, może ustalić możliwość realizacji na nim kilku funkcji, które mogą mieć status równorzędny lub też może to być funkcja podstawowa z dopuszczeniem funkcji uzupełniających. W powołanym powyżej wyroku Sąd wskazał, że rada władna jest do określania tzw. funkcji mieszanych, jak na przykład zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z zabudową usługową. Dopuszczalne jest zatem rozszerzenie podstawowych barwnych oznaczeń graficznych i literowych dotyczących przeznaczenia terenów, zawartych w załączniku nr 1 do rozporządzenia, a nawet ich połączenie w granicach jednego terenu, jednak tylko i wyłącznie w przypadku gdy z przepisów planu można jednoznacznie odczytać przeznaczenie terenu, a określone na danym terenie funkcje nie stanowią funkcji rozłącznych czy sprzecznych. Kompetencja wynikająca z § 9 ust. 4 rozporządzenia nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. Uchwała planistyczna jako akt prawa miejscowego, stanowiąca o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winna stanowić o dopuszczalności określania mieszanego przeznaczenia podstawowego w sposób czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych. W przekonaniu skarżącej, organ przekroczył swoje kompetencje w zakresie władztwa planistycznego, zaś wprowadzenie przeznaczenia terenów oznaczonych symbolem U i UP budzi wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia tychże terenów. W konsekwencji działanie organu stanowi zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych z uwagi na spory interpretacyjne w zakresie norm prawnych dotyczących przeznaczenia terenu.

W uzupełnieniu powyższych wywodów skarżąca przedstawiła argumentację na temat pojęcia „działalność komercyjna”, wskazując na nieprawidłową jego interpretację w postępowaniu dotyczącym wydania zaświadczenia o zgodności z mpzp planowanej zmiany sposobu użytkowania budynku przy ul. Hutników 3 Dodatkowo wskazano, że dotychczas ten budynek przeznaczony był na przychodnię zdrowia. Dokonując zatem wykładni dodatkowego (nieznajdującego umocowania w Rozporządzeniu) oznaczenia usług jako komercyjne i publiczne w zakresie działalności leczniczej, zdaniem skarżącej, skutkowałoby to niemożnością podjęcia działalności zgodnej ze wskazaną w mpzp, przez każdorazowego właściciela budynku będącego podmiotem publicznym. W uchwale nie wskazano bowiem, że taką przychodnię zdrowia może stanowić wyłącznie niepubliczny zakład opieki zdrowotnej. Wykładnia dokonywana przez organ prowadziła do wniosków, że w budynku przeznaczonym na przychodnię zdrowia nie może być prowadzony chociażby samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, co wydaje się sprzeczne z ideą ustalania przeznaczenia funkcji budynku.

W odpowiedzi z 14.03.2019 r. organ wniósł o oddalenie skargi w całości uznając stanowisko skarżącej za błędne. Wyjaśnił, że Gmina Legnica przystępując do uchwalenia i uchwalając zaskarżoną w części uchwałę dochowała pełnej procedury wynikającej z u.p.z.p. oraz z rozporządzenia. Potwierdza to także zakończone ostatecznie postępowanie administracyjne strony skarżącej w sprawie odmowy wydania zaświadczenia o zgodności zamierzonej zmiany sposobu użytkowania budynku o funkcji usługowej /byłej przychodni zdrowia/ na budynek usługowy - prywatną szkołę w Legnicy ul. Hutników 3 z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Na rozprawie w dniu 24.07.2019 r. pełnomocnika skarżącej sformułował - ponad dotychczasowe zarzut skargi, zarzut naruszenia przez Radę art. 16 ust. 2 u.p.z.p. w zakresie jakim uchwała dokonuje w załączniku nr 1 własnej definicji, stosuje własne nazewnictwo i własne oznaczenia, niezdefiniowane lub wprost sprzeczne z oznaczeniami i definicjami zawartymi w rozporządzeniu.

W piśmie z 30.07.2019 r. pełnomocnik skarżącej podniósł, że oznaczenia użyte w § 29 ust. 1 uchwały, które powołano zgodnie z nazewnictwem używanym w rozporządzeniu oraz oznaczenia stosowane w legendzie

do załącznika nr 1 do uchwały (w części graficznej), które są niezgodne oznaczeniami wskazanymi w rozporządzeniu, są ze sobą wewnętrznie niespójne. To z kolei stoi w jawnej sprzeczności z dyspozycją przepisu § 8 ust. 2 rozporządzenia, zgodnie z treścią którego 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. W konsekwencji te same oznaczenia w rozporządzeniu i w części tekstowej uchwały mają inne oznaczenie niż te zastosowane w części graficznej. Nie sposób stwierdzić aby nazewnictwo i oznaczenia użyte w części tekstowej były jednoznacznie powiązane z nazewnictwem i oznaczeniami w części graficznej, skoro samo oznaczenie „U” definiowane jest różnorodnymi sposobami. W zaskarżonym zakresie, ponownie zdefiniowano (wyłącznie w części graficznej) oznaczenia posiadające już nadaną zgodnie z delegacją ustawową definicję legalną w przepisach rozporządzenia, powtórzoną w części tekstowej uchwały. Zdaniem skarżącej, nie jest to wynik nieistotnej omyłki, ponieważ na tej podstawie odmówiono stwierdzenia zgodności zamierzonej zmiany sposobu użytkowania budynku o funkcji usługowej (byłej przychodni zdrowia) na budynek usługowy - prywatną szkołę z mpzp, gdyż te uznano za usługi publiczne a nie komercyjne. Co więcej, w ocenie organu administracji publicznej, aby strona skarżąca mogła prowadzić prywatną szkołę, nieruchomość, w której miałyby być świadczone takie usługi winna znajdować się na terenie oznaczonym jako UP, co w części graficznej uchwały zdefiniowano jako usługi publiczne. Tymczasem, zgodnie z przepisami rozporządzenia oznaczenie takie oznacza tereny zabudowy usługowej oraz tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów. Podkreślono wobec tego, że sprzeczność skarżonej uchwały z przepisami rozporządzenia w istocie oznacza naruszenie art. 16 ust. 2 u.p.z.p., który stanowi wprost, że to rozporządzenie określa stosowane oznaczenia, nazewnictwo używane w mpzp. Podkreślono również fakt braku rozróżnienia w oznaczeniach przyjętych w rozporządzeniu usług publicznych oraz usług komercyjnych. Wprowadzenie takiego rozróżnienia oznacza ograniczenie możliwości prowadzenia jednych usług na terenie przeznaczonym pod inne usługi, co nie ma umocowania ustawowego. W tym konkretnym przypadku doprowadziło to do ograniczenia możliwości prowadzenia działalności zarobkowej przez stronę skarżącą na terenach dla których funkcję terenu oznaczono jako z dopuszczeniem usług, gdyż legalna definicja załącznika nr 1 do uchwały ograniczyła je do usług komercyjnych. Ograniczenie takie nie wynika z ustawy, w ślad za dyspozycją przepisu art. 22 Konstytucji RP, ale tylko i wyłącznie z załącznika do uchwały. Co więcej, nie sposób odnaleźć jakiegokolwiek interesu publicznego w takim ograniczeniu wolności działalności gospodarczej, a wręcz ograniczenie to działa na szkodę interesu publicznego, którym niewątpliwie jest zapewnienie edukacji najmłodszym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skargę należało uwzględnić, aczkolwiek nie wszystkie ponoszone w niej zarzuty okazały się zasadne i trafne. Jednocześnie należy podkreślić, że dokonywana w niniejszej sprawie kontrola legalności zaskarżonej uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy - terenu Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona i terenów sąsiednich, sprawowana jest niezależnie od wyniku wcześniejszej oceny odmowy wydania zaświadczenia o zgodności zamierzonej zmiany sposobu użytkowania budynku o funkcji usługowej /byłej przychodni zdrowia/ na budynek usługowy - prywatną szkołę w Legnicy ul. Hutników 3 z ustaleniami tego miejscowego planu. Jak stwierdzono w uzasadnieniu wyroku z 1.04.2019 r. w sprawie II SA/Wr 109/19 właściwym miejscem powoływania się na istotne naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego jest postępowanie nadzorcze lub ewentualnie sądowe, którego przedmiotem jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co też obecnie nastąpiło.

Streszczając przedstawiony przez stronę stan faktyczny sprawy i zagadnienia wymagające rozstrzygnięcia należy wskazać, że należąca do skarżącej działka nr 299 przy ul. Hutników 3 w Legnicy, zgodnie z § 29 ust. 1 zaskarżonej uchwały znajduje się w jednostce urbanistycznej oznaczonej symbolem 13MW/U, dla której ustalono podstawową funkcję terenu jako mieszkalną wielorodzinną z dopuszczeniem usług. Z kolei

w legendzie do załącznika nr 1 do uchwały – stanowiącym rysunek planu - wskazano, że oznaczenie literowe U oznacza wyłącznie usługi komercyjne. Część tekstowa zaskarżonej uchwały stanowi zatem, że budynek znajdujący się na działce nr 299 może pełnić funkcję mieszkalną wielorodzinną z dopuszczeniem usług, zaś część graficzna do uchwały zawęża pojęcie usług wyłącznie do usług komercyjnych. Według skarżącej kwestionowana regulacja planu nie tylko narusza wskazane w skardze przepisy rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ale również wprowadza w błąd co do funkcji terenu należącego do niej działki nr 299 oraz niesie za sobą możliwość dowolnej, nie opartej o przepisy rozporządzenia, interpretacji, co w konsekwencji tworzy stan niepewności prawa i uznaniowość w działaniu organów. Podzielając stanowisko skarżącej w zakresie dwóch ostatnich z wymienionych zarzutów wyjaśnić należy, że plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego powinien zawierać regulacje czytelne i niebudzące wątpliwości interpretacyjnych, bo jeżeli tego nie czyni, tak jak w przypadku kontrolowanej uchwały, budząc wątpliwości zasadniczej natury - co do przeznaczenia terenu - to może stanowić zagrożenie dla standardów państwa prawa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych (por. wyrok NSA z 12.04.2017 r. sygn. II OSK 2106/15, wyrok NSA z 10.06.2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08). Zastrzec przy tym należy wyraźnie, że sama jeszcze możliwość rozbieżnej interpretacji aktu prawa miejscowego nie przesądza o jego niezgodności z prawem. Jeżeli bowiem stosując powszechnie uznane metody wykładni oraz reguły inferencyjne, możliwe jest ustalenie prawidłowego, zgodnego z aktami wyższego rzędu, znaczenia kontrolowanego przepisu. Przepisy planu miejscowego muszą podlegać nie tylko wykładni językowej, ale również systemowej i funkcjonalnej. Dlatego też dla ustalenia znaczenia tekstu prawnego konieczne jest przejście przez wszystkie fazy wykładni, w tym wykorzystanie wszystkich - wyróżnionych w nauce - reguł interpretacyjnych, tj. językowych, systemowych oraz funkcjonalnych. W przypadku tekstów prawnych nie chodzi o to, aby po prostu rozumieć tekst czy jakiś jego przepis (bez wysiłku czy z jakimś szczególnym wysiłkiem), ale o to by zrozumieć ten tekst (przepis) zgodnie z treścią nadaną mu przez prawodawcę (por. wyrok NSA z 18.05.2016 r. sygn. akt I OSK 2780/14, wyrok NSA z 09.05.2017 r. sygn. II FSK 978/15). Jednocześnie nie można nie zauważyć tego, że znaczna część aktywności orzeczniczej sądów administracyjnych polega na dokonywaniu wykładni przepisów prawa budzących wątpliwości interpretacyjnej. Aby jednak przeprowadzić taki przeprowadzić proces, akty prawa miejscowego muszą zawierać wypowiedzi dyrektywne wyznaczając adresatom pewien sposób zachowania się (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2015, s. 66). Miejscowy plan jako akt prawa miejscowego musi więc posiadać precyzyjnie jednoznaczne, możliwe do wyegzekwowania ustalenia wyrażone w formie zakazów, nakazów, dopuszczeń. W przypadku zaskarżonego zakresu uchwały tak się jednak nie stało. Odkodowana z niego norma prawna – w zakresie ustalenia w planie przeznaczenia terenu działki nr 299, nie zapewnia jednoznaczność w jej odbiorze przez wszystkich adresatów. Nie gwarantuje wysokiego stopienia przewidywalności skutków realizacji wprowadzonej regulacji, o czym świadczy również sprawa rozpatrywana wyrokiem tut. Sądu z dnia 1.04.2019 r., sygn. akt II SA/Wr 109/19. Podnoszona przez skarżącą niespójność pomiędzy częścią tekstową planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym skutkuje brakiem możliwości takiego odczytania dopuszczalnej funkcji dla działki położonej przy ul. Hutników 3 – funkcji usługowej - aby możliwe było skuteczne i pozbawione wątpliwości interpretacyjnych wydawanie aktów administracyjnych, czy też podejmowanie czynności potwierdzających stan prawny lub faktyczny w postaci zaświadczeń. Mając na uwadze zarówno literalne brzmienie kwestionowanego w skardze przepisu § 29 uchwały oraz załącznika graficznego do niej, jak i dyrektywy systemowe i celowościowe wykładni stwierdzić należało, że dowolność w zakresie zasad kształtowania przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem 13 MW/U (wyrażająca się w ograniczeniu w legendzie załącznika graficznego dopuszczalnych w tekście planu usług wyłącznie do usług komercyjnych) nie realizuje podstawowych zasad planowania przestrzennego, tj. zagwarantowania realizacji ładu przestrzennego (art. 1 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.) oraz realizacji konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności. Ład przestrzenny w świetle definicji ustawowej oznacza takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne

(art. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Biorąc pod uwagę argumentację przedstawioną w odpowiedzi na skargę (właściwie jej brak) wydaje się zasadne przypisanie w tym zakresie organowi dowolność. Również z dokumentacji planistycznej nie wynika na jakiej podstawie Rada dokonując ustaleń dla poszczególnych terenów objętych planem dostosowała przeznaczenie każdego terenu do założonych uwarunkowań służących realizacji ładu przestrzennego. Zgadzając się z tym, że różnicowanie usług na poszczególnych terenach jest uzasadnione ich zapotrzebowaniem występującym w poszczególnych jednostkach urbanistycznych, niemniej musi ono wynikać ze szczegółowych ustaleń planistycznych poczynionych w tym zakresie, które powinny być poprzedzone analizą przeprowadzoną przez uprawnionego urbanistę.

Kolejny argument, który zdecydował za uwzględnieniem skargi dotyczy wzajemnych relacji części tekstowej uchwały i części graficznej stanowiącej do niej załącznik. Przepis § 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) stanowi, że 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. Treść powołanych przepisów wyraźnie wskazuje, że część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu (por. postanowienie NSA z 18.03.2011 r., II OZ 191/11). Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Wyd. 8, str. 159). Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Prezentowane w judykaturze stanowisko należy rozciągnąć również na element rysunku planu jakim jest legenda do niego. Nie może ona zastępować części tekstowej planu. Nie może być również rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu, a legendą do rysunku planu. W przeciwnym przypadku może doprowadzić do powstania stanu niepożądanego niepewności prawnej co do sposobu przeznaczenia działki położonej przy ul. Hutników 3 w planie miejscowym. Przy braku w części tekstowej planu definicji pojęcia usług (oznaczonych symbolem U) niedopuszczalnym jest uregulowanie kluczowej w tym zakresie kwestii dotyczącej zakresu dozwolonych usług wyłącznie na poziomie załącznika graficznego (legandy). Podkreślić należy, że omawiana wątpliwość interpretacyjna dotyczy kluczowej kwestii jaką jest przeznaczenie terenu. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych.

Sąd nie podzielił natomiast zarzutów dotyczących dopuszczalności ustalenia – co do samej zasady - w planie przeznaczenia terenu na cele usług komercyjnych i oznaczenia tego przeznaczenia symbolem U. W przepisie § 9 do rozporządzenia oraz w załączniku nr 1 do tego aktu mowa jest bowiem o podstawowych barwnych oznaczeniach graficznych i literowych dotyczących przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, co nie wyłącza możliwości stosowania dodatkowych oznaczeń graficznych i literowych jeżeli wynika to z potrzeby wprowadzenia szczegółowych ustaleń planistycznych.

Przedstawione powyżej naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego stanowią o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie legendy załącznika nr 1 do uchwały we fragmencie „KOMERCYJNE” w odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 299. Konieczne jest bowiem wyeliminowanie z obrotu prawnego regulacji aktu prawa miejscowego, która będąc sprzeczna z obowiązującym prawem, stwarza zagrożenie w zakresie poszanowania standardów demokratycznego państwa prawa. Zakwestionowane w skardze działanie prawodawcy lokalnego wprowadza w błąd adresata aktu planistycznego co do treści normy prawnej regulującej przeznaczenie terenu działki nr 299 i w konsekwencji rodzi skutki prawne nie do przyjęcia w demokratycznym państwie prawnym. Ponadto w przypadku analizowanego planu należy wskazać na zróżnicowanie w określeniu sytuacji poszczególnych adresatów

zaskarżonej uchwały w zakresie terenów oznaczonych symbolem U. Przykładem, którym można się posłużyć jest regulacja wynikająca z § 36 uchwały, zgodnie z którym w jednostce urbanistycznej oznaczonej symbolem 20MN/U – ustalono dla istniejących budynków funkcję mieszkalną lub usługową, a więc podobnie jak w przypadku kwestionowanego w skardze § 29 uchwały, gdzie mowa jest o funkcji mieszkalnej wielorodzinnej z dopuszczeniem usług (13MW/U). Także w tym przypadku pojęcie usług – zgodnie z załącznikiem graficznym należałoby zawęzić do usług komercyjnych. Szczegółowa analiza faktycznego przeznaczenia budynków znajdujących się w tej jednostce urbanistycznej (dokładnie budynku przy ul. Złotoryjskiej 89, o którym mowa jest w wytycznych konserwatorskich w § 36 ust. 2 lit. c uchwały) wskazuje, że w tej lokalizacji znajduje się Instytut Metali Niezależnych w Gliwicach oddział w Legnicy. Z informacji podanych na stronie internetowej wynika, że przedmiotem działalności jest inna działalność naukowa. Przypomnieć natomiast należy, że skarżąca planuje w należącym do niej budynku przy ul. Hutników 3 prowadzić niepubliczną placówkę oświatową.

Wobec powyższego Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały we wskazanym zakresie, o czym orzeczono w pkt 1 sentencji niniejszego wyroku.

O kosztach postępowania orzeczono w pkt 2 sentencji wyroku na podstawie art. 205 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22.10.2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. 2018, poz. 265).