



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 5 października 2017 r.

Poz. 4070

### WYROK NR II SA/WR 824/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 8 lutego 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:  
Sędziowie:

Sędzia WSA Anna Siedlecka  
Sędzia WSA Olga Białek  
Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski  
(spr.)

Protokolant:

specjalista Izabela Szczerbińska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 lutego 2017 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie  
z dnia 24 sierpnia 2016 r. nr XXX/342/16  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania  
przestrzennego dla terenów w obszarze ulic Piastowskiej, Waryńskiego,  
Matejki i Jeleniogórskiej w Szklarskiej Porębie

- I. stwierdza nieważność § 11 tabela 5 ust. 2 pkt 8 lit. c uchwały Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 24 sierpnia 2016 r. nr XXX/342/16 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obszarze ulic Piastowskiej, Waryńskiego, Matejki i Jeleniogórskiej w Szklarskiej Porębie;**
- II. zasądza od Gminy Szklarska Poręba na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (czteryście osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

W dniu 24 sierpnia 2016 r. Rada Miejska w Szklarskiej Porębie podjęła uchwałę nr XXX/342/16 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obszarze ulic Piastowskiej, Waryńskiego, Matejki i Jeleniogórskiej w Szklarskiej Porębie.

Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na tę uchwałę wnosząc stwierdzenie nieważności § 11 tabela 5 ust. 2 pkt 2 lit. b we fragmencie „MN.3” § 11 tabela 5 ust. 2 pkt 3 lit. b we fragmencie „MN.3”, § 11 tabela 5 ust. 2 pkt 4 lit. b we fragmencie „MN.3”, § 11 tabela 5 ust. 2 pkt 8 lit.c, § 11 tabela 5 ust. 2 pkt 10 lit.a we fragmencie „MN.3” oraz § 11 tabela 5 ust. 2 pkt 12 lit.c teże uchwały oraz jej załącznika graficznego w zakresie terenu MN.3

Organ nadzoru zarzucił Radzie Miejskiej w Szklarskiej Porębie podjęcie tej uchwały we wskazanym zakresie z istotnym naruszeniem art. 20 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.) w związku z art. 164 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, co następuje:

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Natomiast stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy, istotne 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.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest wadą prawną polegającą na niezgodności części tekstowej planu z częścią graficzną. Dokonując ustaleń dotyczących terenu MN.3, w części tekstowej uchwały zapisano, że odległości sytuowania linii zabudowy wynoszą od 5,00 do 17.50 m - § 11 tabela 5 ust. 2 pkt 8 lit. c. Na rysunku planu minimalna odległość w jakiej wrysowano linię zabudowy od drogi wynosi natomiast 4,00 m (i tak na rysunku planu jest oznaczona).

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisem, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Z treści § 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164, poz. 1587) - dalej także jako: rozporządzenie, wynika, że projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i rysunku planu miejscowego, natomiast z § 8 ust. 2 rozporządzenia wynika, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

Z powyższych przepisów wynika zatem jednoznacznie, że projekt planu musi zawierać część tekstową i graficzną. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Innymi słowy, rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, a zatem nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały. „Część graficzna planu jest «uszczegółowieniem» części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu" (wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., II SA/Lu 393/09).

W przedmiotowej sprawie, odmienne ustalenia - dotyczące terenu oznaczonego symbolem MN3 - w treści planu oraz na załączniku graficznym planu powodują, że uchwała nie tylko jest nieczytelna, bowiem jej rysunek graficzny nie ma odzwierciedlenia w treści, ale również narusza zasady sporządzania projektu planu określone w powołanych powyżej przepisach.

W tym kontekście zasadne jest wyeliminowanie z uchwały ustaleń obejmujących teren oznaczony symbolem „MN3”. Stwierdzenie nieważności zakwestionowanego ustalenia na rysunku planu w części obejmującej ten teren przy jednoczesnym usunięciu odniesień do tego terenu w części tekstowej uchwały jest o tyle konieczne, że doprowadzi do spójności części tekstowej z częścią graficzną, nie naruszając przy tym spójności pozostałej części aktu prawnego (porównaj: wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 września 2012 r., IV SA/Wa 29/12).

Plan miejscowy, zawierający część tekstową i graficzną jest całością, a co za tym idzie oba te elementy planu muszą być całkowicie spójne i jednoznaczne. To zaś oznacza, że wymagane jest takie opracowanie uchwały o planie, aby w jak największym stopniu wyeliminować niejednoznaczności mogące wynikać ze stosowania planu w praktyce, podczas jego obowiązywania. „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób «czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych». Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych” (wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2009 r., II OSK 1854/08).

Z tego względu wobec jednoznacznych, ale odmiennych ustaleń dotyczących nieprzekraczalnej linii zabudowy dla terenu MN.3 zawartych w dwóch częściach uchwały niedopuszczalne byłoby pozostawienie w obrocie prawnym tak sformułowanego - w tym zakresie - aktu prawnego. Uchwała nie tyle budzi wątpliwości interpretacyjne, co w ogóle nie pozwala na odczytanie z niej obowiązującej normy w zakresie nieprzekraczalnej linii zabudowy dla terenu MN.3.

W niniejszej sprawie, pismem z dnia 29 września 2016 r. wyjaśnienia złożył Przewodniczący Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie, wskazując że „rozbieżność dotycząca linii zabudowy od linii rozgraniczającej na terenie MN.3 jest pomyłką. Równocześnie, zgodnie z zapisem zawartym w tabeli 5 ust. 2 pkt 8 „określa się nieprzekraczalne linie zabudowy, których położenie ustala rysunek planu”. Wskazana powyżej nadrzędność ustaleń rysunku planu nad informacją zawartą w tekście, pozwala rozstrzygnąć powstałą nieścisłość i przyjąć za wiążące ustalenia części graficznej planu”.

W ocenie organu nadzoru powyższych wyjaśnień nie można uwzględnić. Nie można bowiem podważać tego, że „część tekstowa i część graficzna planu miejscowego tworzą całość, obydwie są integralnymi, równorzędnymi częściami planu. Nie można odczytywać części tekstowej (treści uchwały) planu bez analizy odpowiadającej jej części graficznej” (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 września 2010 r., II SA/Go 493/10), jak i nie można odczytać tylko części graficznej i stosować norm z niej wynikających przed normami wynikającymi z części tekstowej, tak jakby część graficzna planu miejscowego usytuowana była wyżej w hierarchii źródeł prawa niż część tekstowa. Co więcej, organ stanowiący gminy nie jest również władny ustalać, w stanowionej przez siebie uchwale - reguł kolizyjnych, które określonym częściom aktu prawa miejscowego nadawały wyższą hierarchicznie moc wiążącą niż moc prawna pozostałych części.

Zgodnie z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, istotne 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. Jak podkreśla się w literaturze (porównaj np.: H. Izdebski, I. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, LEX nr 143795), ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność regulacji, w których taka niezgodność występuje.

Z bogatego w tej materii orzecznictwa sądowoadministracyjnego wynika, że zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzeniem takiego aktu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Niewątpliwie jednak, z uwagi na fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi, zgodnie z treścią art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, akt powszechnie obowiązujący - akt prawa miejscowego, wskazane wyżej nieprawidłowości rozpatrywać należy w kontekście skutków, jakie akt ten może wywoływać w przyszłości. Ustalenia planu miejscowego, mimo, że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu, zaś konsekwencje prawne uchwalenia miejscowego

planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właściciele nieruchomości i inwestorów.

Nie sposób również pominąć tego, że istotne naruszenie prawa dokonane w niniejszej uchwale, tj. ustalenie sprzecznych regulacji w części tekstowej i graficznej, prowadzi do niekoherentności uchwały i wprowadza w błąd przeciętnego jej adresata, w tym także właściciele terenu MN.3. Taki sposób stanowienia prawa narusza zasady konstytucyjne. Skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, to konieczne jest by zawarte w nim regulacje spełniały warunek określoności prawa, co „oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej [...] [oraz] nakaz formułowania prawa przejrzystego, tj. [...] zrozumiałego dla jednostki” (T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 184-185). Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (porównaj: wyroki TK, np.: z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97; z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99; z dnia 13 lutego 2001 r., KI9/99; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05). Wskazywał on ponadto, jako wymóg zgodności aktu z zasadami prawidłowej legislacji, koherentność przepisów. Trybunał Konstytucyjny uzasadniał, że „nie tylko poszczególne przepisy winny być sformułowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego, lecz wymóg logicznej poprawności i spójności należy stawiać całemu aktowi prawnemu. [...] Przy ocenie każdej regulacji obejmującej kilka przepisów albo przy badaniu różnych norm prawnych zawartych w jednym akcie prawnym konieczne jest rozważenie, czy te regulacje i unormowania pozostają ze sobą spójne i logicznie powiązane” (wyrok TK z dnia 17 maja 2005 r., P 6/04). Jak zostało wykazane powyżej, kwestionowane fragmenty uchwały nie spełniają tych, wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny, wymogów prawidłowej legislacji, naruszając tym samym art. 2 Konstytucji RP ustanawiający zasady demokratycznego państwa prawnego.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały nr XXX/342/16 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 24 sierpnia 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obszarze ulic Piastowskiej, Waryńskiego, Matejki i Jeleniogórskiej w Szklarskiej Porębie we wskazanej części jest konieczne, co uzasadnia niniejszą skargę.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Szklarskiej Porębie wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w części odnoszącej się do § 11 tabela 5 ust. 2 pkt 8 lit. c zaś w pozostałej części „zachowanie w niezmienionym brzmieniu pozostałych zaskarżonych ustaleń planu”.

W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę podniesiono, co następuje:

Wojewoda Dolnośląski w skardze znak NK-N.4131.130.12.2016.JW1 z dnia 18 listopada 2016 r. (data wpływu do tut. Urzędu 24 listopada 2016 r.) na uchwałę nr XXX/342/16 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 24 sierpnia 2016 r. wystąpił do WSA o stwierdzenie nieważności w/w uchwały w zakresie następujących ustaleń dotyczących terenu oznaczonego symbolem MN.3:

- 1) § 11, tabela 5 ust. 2 pkt 2 lit. b, który określa wskaźnik intensywności zabudowy;
  - 2) § 11, tabela 5 ust. 2 pkt 3 lit. b, który określa wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki;
  - 3) § 11, tabela 5 ust. 2 pkt 4 lit. b, który określa minimalny udział powierzchni biologicznej czynnej w odniesieniu do działki budowlanej;
  - 4) § 11, tabela 5 ust. 2 pkt 8 lit. c, który podaje ile wynoszą odległości nieprzekraczalnych linii zabudowy od linii rozgraniczających;
  - 5) § 11, tabela 5 ust. 2 pkt 10 lit. a, który określa minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych;
  - 6) § 11, tabela 5 ust. 2 pkt 12 lit. c, który dopuszcza na terenie „MN.3” sytuowanie zabudowy przy granicy działki budowlanej lub w zbliżeniu na 1,50 m do tej granicy;
- oraz załącznika graficznego w zakresie w/w terenu.

Wskazane w skardze zapisy przytoczone w pkt 1-3 oraz 5 i 6 są zgodne z wymogami ustawowymi, nie zawierają błędów i jednoznacznie określają zasady zagospodarowania terenu MN.3. Jediną przesłanką do ich wykreślenia jest stwierdzona omyłka w treści ustalenia wymienionego w punkcie 4, tj. odległości

nieprzekraczalnych linii zabudowy od linii rozgraniczających. Omyłka ta polega na tym, że w treści uchwały powyższe odległości określono jako 5,00 - 17,50 m, podczas gdy faktyczne odległości wynikające z położenia linii zabudowy i wartości podanych na rysunku planu wynoszą 4,00 - 17,50 m. Zgodnie z treścią skargi, konsekwencją powyższej omyłki miałyby być całkowite wyłączenie terenu MN.3 z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Sankcja ta w opinii organów miasta Szklarska Poręba jest nadmierna i niekonieczna. Zaistniały błąd może bowiem zostać naprawiony poprzez wykreślenie jedynie zapisu § 11, tabela 5 ust. 2 pkt 8 lit. c, co spowoduje to, że zgodnie z ustaleniem zawartym § 11, tabela 5 ust. 2 pkt 8 na terenie MN.3 w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy obowiązywać będzie:

- zapis § 11, tabela 5, ust. 2 pkt 8 stanowiący, że „określa się nieprzekraczalne linie zabudowy, których położenie ustala rysunek planu;”
- ustalenia rysunku planu określające położenie linii zabudowy.

Należy tu wskazać, że na rysunku planu położenie to zostało precyzyjnie i bez błędów oznaczone i objaśnione w legendzie, w tym także zaopatrzone w charakterystyczne wymiary. Ustalenie to jest więc jednoznaczne i spełnia wymogi art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Żaden z w/w przepisów kształtujących zasady zapisu mpzp nie zawiera regulacji podważających możliwość ustalenia położenia linii zabudowy w powyższy sposób, co pozwala uznać, iż wykreślenie z treści uchwały nr XXX/342/16 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 24 sierpnia 2016 r. zapisu zawartego w § 11 tab. 5 ust. 2 pkt 8 lit. c nie naruszy zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W tym miejscu należy także podkreślić, iż zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym o nieważności uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przesądzić może jedynie istotne naruszenie zasad lub trybu sporządzania planu. W opisanej powyżej sytuacji, za takie naruszenie należałoby uznać stan, w którym sporny teren zostałby pozbawiony ustaleń stanowiących obligatoryjny katalog opisany w art. 15 ust.2 w/w ustawy. Wykreślenie z uchwały nr XXX/342/16 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 24 sierpnia 2016 r. § 11 tab. 5 ust. 2 lit. c, nie doprowadzi do takiej sytuacji.

Spełnione zostaną także zasady konstrukcji dokumentu planistycznego wskazane w skardze tj.:

- rysunek planu obowiązywać będzie w takim zakresie w jakim tekst planu odsyła do jego ustaleń;
- uchwała zachowa brzmienie eliminujące niejednoznaczności mogące wynikać ze stosowania planu w praktyce.

Ponieważ w odniesieniu do nieprzekraczalnej linii zabudowy w treści uchwały zawarty jest zapis odsyłający do rysunku planu, norma wynikająca z części graficznej nie będzie stała przed normą wynikającą z części tekstowej i tym samym nie zostanie zakłócona hierarchia źródeł prawa, na co zwraca uwagę strona skarżąca przywołując wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 września 2010 r. (IISA/Go493/10).

W tym stanie rzeczy wykreślenie z treści uchwały nr XXX/342/16 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 24 sierpnia 2016 r. ustalenia zawartego w § 11, tabela 5 ust. 2 pkt 8 lit. c jest wystarczające dla skutecznego usunięcia zaistniałej omyłki. Pozwoli również na zachowanie ustaleń odnoszących się do terenu MN.3, w tym możliwości wywiedzenia z nich jednoznacznych wymogów w zakresie kształtowania linii zabudowy, a także zapewni koherentność w/w uchwały i załącznika graficznego, bez istotnych uchybień i deficytów merytorycznych.

Jedyną konsekwencją pozostanie brak określenia odległości nieprzekraczalnej linii zabudowy od linii rozgraniczającej na terenie MN.3 w tekście uchwały. Jednak biorąc pod uwagę zapis § 11, tabela 5, ust. 2 pkt 8 stanowiący, że „określa się nieprzekraczalne linie zabudowy, których położenie ustala rysunek planu” i precyzyjne oznaczenie tych linii wraz z odległościami na tym rysunku, teren MN.3 pozostanie objęty wszystkimi wymaganymi ustaleniami. Niewielka różnica redakcyjna wynikające ze skreślenia wadliwego zapisu, nie stanowi istotnego naruszenie zasad sporządzenia planu oraz nie wpływa na jego wartość użytkową.

Pismem z dnia 30 stycznia 2017 r. Wojewoda Dolnośląski ograniczył swoją skargę do:

„§ 11 tabela 5 ust. 2 pkt 8 lit. c uchwały nr XXX/342/16 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 24 sierpnia 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obszarze ulic Piastowskiej, Waryńskiego, Matejki i Jeleniogórskiej w Szklarskiej Porębie”.

W uzasadnieniu tego pisma procesowego organ wskazał, że po zapoznaniu się z odpowiedzią Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie na skargę Wojewody Dolnośląskiego złożoną na uchwałę nr XXX/342/16 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 24 sierpnia 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obszarze ulic Piastowskiej, Waryńskiego, Matejki i Jeleniogórskiej w Szklarskiej Porębie, wobec stanowiska strony przeciwnej popartego spójną i zasługującą na uwzględnienia argumentacją, należało przyjąć, że stwierdzenie nieważności § 11 tabela 5 ust. 2 pkt 8 lit. c uchwały doprowadzi do zgodności z prawem całego aktu, a tym samym nie jest konieczne stwierdzanie nieważności jej § 11 tabela 5 ust. 2 pkt 2 lit. b we fragmencie „MN.3”, § 11 tabela 5 ust. 2 pkt 3 lit. b we fragmencie „MN.3”, § 11 tabela 5 ust. 2 pkt 4 lit. b we fragmencie „MN.3”, § 11 tabela 5 ust. 2 pkt 10 lit. a we fragmencie „MN.3” oraz § 11 tabela 5 ust. 2 pkt 12 lit. c oraz jej załącznika graficznego w zakresie terenu MN.3.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2014 r. poz. 1647 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 w/w ustawy). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), zwanej dalej „P.p.s.a.”, zakres kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na: akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) i akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6).

Zgodnie z 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 razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części (art. 151).

Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która - zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. - jest aktem prawa miejscowego. A więc jest ona objęta zakresem art. 3 pkt 5 § 2 P.p.s.a.

Wskazać tutaj należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc nie będące przyczyną nieważności uchwały (por. T. Bąkowski, Komentarz do art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 03.80.717), [w:] T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004).

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń.

W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. określono szczegółowe wymagania dotyczące projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który składa się z części tekstowej i graficznej. Tekst planu stanowi treść uchwały rady gminy a jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń wyrażonych graficznie na rysunku. Rysunek planu musi być więc uwzględniony w takim zakresie w jakim jest "opisany". W pewnym uproszeniu rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu planu (por. wyroki z dnia 28 września 2010 r. II SA/Wr 403/10 oraz z 28 listopada 2012 r., II SA/Wr 688/12).

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 u.p.z.p. i § 8 ust. 2 rozp. Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 26 sierpnia 2003 r. (Dz. U. nr 164, poz. 1587).

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 u.p.z.p. (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 lipca 2012 r., II SA/Wr 328/12).

W świetle powyższego uregulowania prawnego Sąd podzielił zasadność skargi Wojewody Dolnośląskiego w wersji sprecyzowanej w piśmie procesowym z dnia 30 stycznia 2017 r. i zasadność argumentacji strony przeciwnej zawartej w odpowiedzi na skargę. Przyjęto bowiem omyłkowo w części tekstowej uchwały w §11 tabela 5 ust. 2 pkt 8 lit. c odległość nieprzekraczalnych linii zabudowy od linii rozgraniczających wynosi 5,00 – 17,50 m, podczas gdy faktycznie odległości wynikające z położenia linii zabudowy wartości podanych na rysunku planu wynoszą 4,00 – 17,5 m. W związku z tym wystarczające jest dla przewrócenia zgodności części tekstowej planu z jego częścią graficzną stwierdzenie nieważności jedynie zapisu § 11 tabela 5 ust. 2 pkt 8 lit.c co spowoduje, że zgodnie z ustaleniami zawartymi w §11 tabela 5 ust. 2 pkt 8 na terenie MN.3 w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy obowiązywać będzie:

- zapis § 11 tabela 5 ust. 2 pkt 8 stanowiący, że „określa się nieprzekraczalne linie zabudowy, których „położenie ustala rysunek planu”;
- ustalenia rysunku planu określające położenie linii zabudowy.

Tego rodzaju stanowisko w przedmiotowej sprawie jest między stronami zgodne. Zdaniem Sądu nie zachodzi potrzeba dalej idącej ingerencji w treść uchwały w celu doprowadzenia do jej zgodności z przytoczonymi wcześniej przepisami prawa.

W związku z powyższym Sąd orzekł na podstawie art. 147 §1 P.p.s.a. jak w pkt. pierwszym sentencji wyroku.

Orzeczenie o kosztach oparto o przepis art. 200 P.p.s.a.