



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 marca 2023 r.

Poz. 1579

WYROK NR II SA/WR 127/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 sierpnia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia NSA Halina Filipowicz-
Kremis

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 sierpnia 2021 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce
z dnia 18 września 2020 r. nr XXII/439/2020
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
wsi Szczepankowice

I. stwierdza nieważność § 21 ust. 7 pkt 2 oraz § 32 ust. 2 we fragmencie: „9-16 m” zaskarżonej uchwały;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce z dnia 18 września 2020 r. nr XXII/439/2020 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Szczepankowice.

Wskazując w podstawie prawnej art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1, art. 119 pkt 2 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej p.p.s.a.) Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności § 21 ust. 7 pkt 2 oraz § 32 ust. 2 we fragmencie: „9-16 m” przedmiotowej uchwały, skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wnioski skargi uzasadniano zarzutem podjęcia § 21 ust. 7 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 93 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2020 r. poz. 1990 ze zm.) w związku z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, polegającym na naruszeniu przepisów odrębnych w zakresie podziału nieruchomości położonych na terenach przeznaczonych na cele rolne, przez dopuszczenie wydzielenia działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha oraz § 32 ust. 2 we fragmencie: „9-16 m” uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy w związku z art. 28 ust. 1 ustawy i § 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), zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały.

Po zasygnalizowaniu upływu terminu na weryfikację uchwały w trybie nadzoru skarżący podał, że przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwoliła stwierdzić, że Rada Gminy Kobierzyce, uchwalając przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego mocą przedmiotowej uchwały, Rada Gminy Kobierzyce, w § 21 wprowadziła szczegółowe ustalenia dla terenów oznaczonych na rysunku symbolami 1RU/U i 2RU/U, dla których przeznaczenie podstawowe to, m.in. tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych. W ust. 7, ustalając wskaźniki kształtowania zabudowy przyjęto, że powierzchnia działki budowlanej nie może być mniejsza niż 3000 m² (pkt 1). Jednocześnie, zgodnie z § 21 ust. 7 pkt 2 uchwały, w przypadku, gdy powierzchnia działki uniemożliwia wydzielenie działek budowlanych o ustalonych w pkt 1 parametrach, dopuszcza się pomniejszenie powierzchni jednej z wydzielanych działek o 10%.

Skarżący podniósł, że zapis ten narusza przepis art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego wykorzystywanych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000ha, jest dopuszczalny pod warunkiem, że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami. Co do zasady ustawodawca przewidział, że w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, dopuszczalny jest podział nieruchomości jedynie w przypadku, gdy ich powierzchnia po podziale nie jest mniejsza niż 0,3000ha. Skoro zatem zakwestionowany zapis planu miejscowego dopuszcza pomniejszenie powierzchni jednej z wydzielanych działek o 10% w przypadku, gdy powierzchnia działki uniemożliwia wydzielenie działek budowlanych o powierzchni 3000m² i zapis ten nie stanowi wyjątku, o którym mowa w ustawie, to taki zapis pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy, 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. W ocenie organu nadzoru wprowadzone do uchwały postanowienie § 21 ust. 7 pkt 2 stanowi istotne naruszenie przepisów odrębnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy, a tym samym naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, co z kolei uzasadnia stwierdzenie nieważności ww. regulacji. Dopuszczenie możliwości pomniejszenia powierzchni jednej z wydzielanych działek o 10%, w przypadku, gdy powierzchnia działki uniemożliwia wydzielenie działek budowlanych o powierzchni 3000 m² stoi w sprzeczności z przepisem rangi ustawowej. Rada nie miała w tym wypadku kompetencji do wprowadzenia tego rodzaju wyjątku, skoro ustawa o gospodarce nieruchomościami wyraźnie określa ich katalog zamknięty w art. 93 ust. 2a. Naruszenie wskazanego przepisu ustawy o gospodarce nieruchomościami uzasadnia stwierdzenie nieważności § 21 ust. 7 pkt 2 uchwały.

Dalej strona skarżąca wskazała, że Rada Gminy Kobierzyce, w § 32 uchwały wprowadziła ustalenia dla terenu oznaczonego symbolem 1KDL - droga publiczna klasy L-lokalnej. W ust. 2 ustalono: „szerokość w liniach rozgraniczających, zgodnie z rysunkiem planu: 9-16m”. Analiza załącznika graficznego do uchwały prowadzi do wniosku, że część tekstowa planu, w zakresie w jakim wyznacza minimalną szerokość w liniach rozgraniczających dla drogi 1KDL, jest niezgodna z częścią graficzną planu miejscowego. Na załączniku graficznym do uchwały minimalną szerokość w liniach rozgraniczających dla terenu 1KDL ustalono na 8 m. Skarżący wskazał na wyjaśnienia udzielone organowi nadzoru, z których wynika, że parametr określony w § 32 ust. 2 jest błędny, na co wskazuje rysunek planu wykonany w odpowiedniej skali umożliwiającej pomiar szerokości. Jest to oczywista omyłka dotycząca szerokości drogi 1KDL. Prawidłowy parametr to 8-16 m.

Wojewoda ocenił, iż wskazana rozbieżność między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadnia stwierdzenie nieważności § 32 ust. 2 we fragmencie: „9-16m” w związku z rozbieżnością ustaleń przepisu uchwały z rysunkiem planu. Odwołując się do orzecznictwa sądowoadministracyjnego skarżący podał, 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, 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 właścicieli nieruchomości i inwestorów.

Dalej zaznaczono, że zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy, 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 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.

Jako jednoznacznie wynikające ze wskazanych przepisów uznano to, 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 «uszczerłowaniem» 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., sygn. akt II SA/Lu 393/09).

W przedmiotowej sprawie, odmienne ustalenia dotyczące parametru minimalnej szerokości w liniach rozgraniczających drogi IKDL w treści planu oraz na załączniku graficznym planu powodują po pierwsze, że uchwała narusza zasady sporządzania projektu planu określone w powołanych powyżej przepisach. Po drugie powodują, że uchwała jest nieczytelna, bowiem jej rysunek graficzny nie ma odzwierciedlenia w treści. Ustalenie różnych parametrów minimalnej szerokości drogi w liniach rozgraniczających w treści uchwały i na załączniku graficznym w praktyce dezinformuje adresatów w zakresie wyżej wskazanych ustaleń. Swoje stanowisko organ poparł orzecznictwem sądownoadministracyjnym.

Końcowo Wojewoda Dolnośląski podał, że uwzględniając treść § 32 ust. 2 uchwały, zgodnie z którym: „Dla terenu, o którym mowa w ust. 1, ustala się szerokość w liniach rozgraniczających, zgodnie z rysunkiem planu”, jak również biorąc pod uwagę oświadczenie Gminy Kobierzyce o prawidłowości ustaleń przyjętych na rysunku planu, możliwe jest jednoznaczne ustalenie, wyłącznie w oparciu o rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskaźnika minimalnej i maksymalnej szerokości w liniach rozgraniczających dla terenu IKDL. Wobec powyższego, w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, wnioski o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie należy uznać za uzasadnione.

W udzielonej Sądowi odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Kobierzyce wniósł o uwzględnienie skargi w całości uznając argumentację Wojewody Dolnośląskiego za zasadną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu podejmując orzeczenie w sprawie uwzględnił następujące okoliczności faktyczne i prawne:

Stosownie do art. 184 (in limine) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują w zakresie określonym w ustawie kontrolę działalności administracji publicznej.

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych oznaczonych konstytucyjnie jako inne sądy administracyjne określone zostały m.in. treścią art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2176) oraz art. 3 § 1 wcześniej cytowanej ustawy p.p.s.a. i polegają na kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

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; 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 zw. z § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a.). Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy procesowej 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 (art. 147 § 1 powoływanej ustawy). Przedmiotem oceny w rozpoznawanej sprawie była uchwała należąca do tej kategorii aktów.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych podzielił zarzuty i argumentację skargi uznając że wniosek, Wojewody Dolnośląskiego o stwierdzenie nieważności § 21 ust. 7 pkt 2 oraz § 32 ust. 2 we fragmencie: „9-16m” uchwały Rady Gminy Kobierzyce z dnia 18 września 2020 r. nr XXII/439/2020 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Szczepankowice zasługuje na uwzględnienie.

Akt ten podjęty został w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, regulowanym powoływaną wcześniej u.p.z.p.. Zgodnie z przepisem jej art. 3 ust. 1 kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych należy do zadań własnych gminy. W przyznanej tym przepisem kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża

się samodzielność samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego, a także gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g..

Należy też podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Istotne jest też, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Granicą tej samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem działanie - co do swej istoty - inne, niż określa to obowiązujący przepis. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Stosownie bowiem do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa.

Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Odnoszą się one do problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń lub inaczej - przedmiotu planu, a także standardów dokumentacji planistycznej tj. materiałów planistycznych, skali opracowania kartograficznego, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu zagospodarowania przestrzennego, zob. też: Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C. H. Beck 2005). W rozważaniach dotyczących naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego jako przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego istotne też jest, że dokonując wykładni tej przesłanki organy związane są przepisami prawa europejskiego, Konstytucją oraz przepisami prawa materialnego. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. Dlatego też sam art. 6 ust. 1 nie może być stosowany jako dający pełne władztwo planistyczne (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2009 r. II OSK 215/08). Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie ma charakteru arbitralnego, a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Natomiast przesłanka formalnoprawna odnosi się do sekwencji czynności organu planistycznego od podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu aż do jego uchwalenia (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2348/12). Ustawodawca szczegółowo uregulował bowiem tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a następnie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzował również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny się znaleźć w uchwale zawierającej plan miejscowy.

Podkreślenia wymaga, że nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania wymaga stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Taki skutek powoduje naruszenie kwalifikowane jako istotne, czyli takie, którego konsekwencją jest przyjęcie ustaleń planistycznych jednoznacznie odmiennych od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

Zdaniem Sądu w okolicznościach istniejących w rozpoznawanej sprawie należy zaakceptować sformułowany w skardze zarzut przyjęcia zapisu zamieszczonego w § 21 ust. 7 pkt 2 przedmiotowej uchwały z istotnym naruszeniem art. 93 ust. 2a u.g.n. w związku z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. polegającym na naruszeniu przepisów odrębnych w zakresie podziału nieruchomości położonych na terenach przeznaczonych na cele rolne, przez dopuszczenie wydzielenia działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha. Stosownie do wskazanego przepisu podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego wykorzystywanych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, jest dopuszczalny, pod

warunkiem że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami. Uwzględniając powyższe i mając na względzie zarzuty Wojewody wobec zaskarżonej uchwały wskazać należy, że Sąd uznał zarzuty skargi za zasadne, co skutkowało stwierdzeniem nieważności zakwestionowanego fragmentu uchwały. Sąd doszedł do przekonania, że rada gminy umieszczając w ustaleniach planu miejscowego postanowienia dopuszczające podział nieruchomości w sposób niezgodny z ustawą dopuściła się istotnego naruszenia prawa. Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Artykuł 91 ust. 4 ustawy stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Nie wylicza rodzaju wad uchwał, które należą do istotnego naruszenia prawa. W art. 91 ust. 5 wskazuje jednak, że należy odpowiednio stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. W kontekście dostrzeżonego uchybienia należy dodać, że nie każde uchybienie przy uchwalaniu planu miejscowego musi skutkować jego unieważnieniem. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. tylko 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. Orzecznictwo wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). W konsekwencji, oceny, czy uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obciążona wadą skutkującą stwierdzeniem jej nieważności (lub stwierdzeniem wydania uchwały z naruszeniem prawa) przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się przez ocenę zaistnienia przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub (jak tu) planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Trzeba także pamiętać, że przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustanawiający przesłanki nieważności uchwał o studium i planie miejscowym stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 u.s.g. Oznacza to, że wyrok sądu administracyjnego stwierdzający nieważność uchwały w sprawie planu miejscowego może być wydany w przypadku zaistnienia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., tj. istotnego naruszenia zasad lub istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego. Inne naruszenia prawa, niewymienione w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., należy traktować jako nieistotne w rozumieniu art. 91 ust. 4 u.s.g., a więc niebędące przyczyną nieważności uchwały o planie miejscowym. Aby stwierdzić nieważność uchwały o planie miejscowym należy wykazać, że uchwała ta narusza zasady sporządzania planu lub tryb jego sporządzania ustawodawca miało charakter istotny. Kategorie "istotne" naruszeń prawa to naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum aktu. Chodzi tu zatem o takie naruszenie prawa, które prowadzi do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawa. (tak WSA w Lublinie w wyroku z 24 stycznia 2018 r. o sygn. II SA/Lu 881/17, publ.CBOSA). W kontekście rozpoznawanej sprawy, zdaniem sądu, kwestionowana uchwała pozostaje (w zakresie zaskarżonym) w wyraźnej sprzeczności z przepisem prawnym art. 93 ust. 2a u.g.n., co jest oczywiste i bezpośrednio wynika to wprost z treści tego przepisu. Mamy więc do czynienia z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, co skutkuje nieważnością uchwały rady gminy w zaskarżonej części.

Podobnie rzecz się ma odnośnie kolejnego zarzutu Wojewody Dolnośląskiego dotyczącego naruszenia zapisem dokonany w § 32 ust. 2 we fragmencie „9-16m” art. 20 ust. 1 ustawy w związku z art. 28 ust. 1 ustawy i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie ulega wszakże wątpliwości, że dokonując tego zapisu doprowadzono do niezgodności części tekstowej z częścią graficzną uchwały.

Zdaniem Sądu za uzasadniony należy zatem uznać zarzut Wojewody odnoszący się do rozbieżności pomiędzy częścią tekstową, a częścią graficzną planu. W tym zakresie należy podkreślić, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą na równi z tekstem 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. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 75/18). Reasumując, skoro między oboma obligatoryjnymi elementami planu (tekstową i rysunkiem) istnieje ewidentna rozbieżność, to należy podzielić zarzut wojewody o konieczności eliminacji z obrotu prawnego stwierdzonych niezgodności, jak rażąco naruszających prawo.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku.

Orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnione jest treścią art. 200 p.p.s.a., zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Za tak określone koszty Sąd uznał taryfowo ustalone koszty związane z udziałem w sprawie pełnomocnika skarżącego organu nadzoru.