



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 2 maja 2024 r.

Poz. 2749

### WYROK NR II SA/WR 237/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 29 sierpnia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

Sędzia WSA Adam Habuda

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Asystent sędziego Aleksander Kotarski

po rozpoznaniu na rozprawie w Wydziale II w dniu 29 sierpnia 2023 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Legnickie Pole  
z dnia 30 listopada 2022 r. nr XLVIII.403.2022  
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania  
przestrzennego obszarów w gminie Legnickie Pole w obrębach: Bartoszów,  
Gniewomierz, Kłębanowice, Koiszków, Koskowice, Legnickie Pole, Mikołajowice, Nowa  
Wieś Legnicka, Raczkowa, Taczalin

**I. stwierdza nieważność § 14 ust. 1 pkt 5 lit. e oraz załącznika graficznego nr 3 (Koiszków) w zakresie terenu oznaczonego symbolem 4IE zaskarżonej uchwały;**

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

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wskazując w podstawie prawnej art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, dalej – u.s.g.) wywiódł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 30 listopada 2022 r., nr XLVIII.403.2022 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w gminie Legnickie Pole w obrębach: Bartoszków, Gniewomierz, Kłębanowice, Koiszków, Koskowice, Legnickie Pole, Mikołajowice, Nowa Wieś Legnicka, Raczkowa, Taczalin. Wojewoda podniósł zarzuty podjęcia:

- § 14 ust. 1 pkt 5 lit. e uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm., - dalej jako u.p.z.p. albo „ustawa”), w związku z § 4 pkt 3 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 jako „rozporządzenie”, polegającym na przekroczeniu kompetencji do określenia zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej oraz uzbrojenia terenów - poprzez ustalenie, bez podstawy prawnej, obowiązków zneutralizowania substancji ropopochodnych lub chemicznych na terenie własnym inwestora;

- załącznika graficznego nr 3 (Koiszków) do uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 4IE z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia, poprzez brak ujęcia w ustaleniach zawartych w części tekstowej planu terenu przedstawionego na załączniku graficznym, oznaczonego symbolem 4IE.

Wobec podniesionych zarzutów Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności § 14 ust. 1 pkt 5 lit. e oraz załącznika graficznego nr 3 (Koiszków) w zakresie terenu oznaczonego symbolem 4IE zaskarżonej uchwały oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadniając zarzuty i wnioski skargi Wojewoda podał, że na sesji dnia 30 listopada 2022 r., Rada Gminy Legnickie Pole podjęła uchwałę nr XLVIII.403.2022 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w gminie Legnickie Pole w obrębach: Bartoszków, Gniewomierz, Kłębanowice, Koiszków, Koskowice, Legnickie Pole, Mikołajowice, Nowa Wieś Legnicka, Raczkowa, Taczalin. Wobec przedłożenia tej uchwały wraz z dokumentacją prac planistycznych w dniu 5 grudnia 2022 r. upłynął 30-dniowy termin od doręczenia organowi nadzoru przedmiotowej uchwały pozwalający organowi stwierdzić nieważności przedmiotowej uchwały własnym zakresie, co uzasadnia złożenie skargi.

Organ nadzoru wskazał, że przeprowadzona ocena zgodności z prawem kwestionowanej uchwały wykazała, że § 14 ust. 1 pkt 5 lit. e uchwały, ustanawiający obowiązek zneutralizowania substancji ropopochodnych lub chemicznych na terenie własnym inwestora, został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Kwestionowana regulacja planu została umieszczona w jego części ogólnej dotyczącej zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej oraz uzbrojenia terenów, to ze względu na materię jaką reguluje, dotyczy zasad ochrony środowiska oraz kwestii odprowadzania ścieków do sieci kanalizacyjnej. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, co zostało uszczegółowione w § 4 pkt 3 rozporządzenia, poprzez wskazanie, że ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.) oraz obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego.

Przytoczone regulacje wyznaczają granice upoważnienia ustawowego dla organu stanowiącego gminy do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji w zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, a adresaci upoważnienia nie mogą wykraczać poza dopuszczalny zakres przyznanej im kompetencji.

W zakresie wskazanym w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy nie mieści się uprawnienie rady gminy do nakładania na właścicieli terenów ściśle określonych obowiązków. Nie istnieje norma prawna, która pozwalałaby radzie gminy na zamieszczanie w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego i określającej gospodarkę przestrzenną gminy, regulacji wprowadzających ustalenia, co do nałożenia obowiązków w zakresie neutralizowania konkretnych odpadów - produktów ropopochodnych lub chemicznych, a wobec jej braku należy uznać przytoczone zapisy za nieprawidłowe i jako takie niedopuszczalne.

Ponadto Rada Gminy Legnickie Pole, uchwalając kwestionowany przepis planu miejscowego, wkroczyła w materię uregulowaną przepisami odrębnymi. Z przepisów odrębnych wynika bowiem w pierwszej kolejności zakaz wprowadzania do urządzeń kanalizacyjnych odpadów płynnych niemieszających się z wodą, a w szczególności sztucznych żywic, lakierów, mas bitumicznych, smół i ich emulsji, mieszanin cementowych; substancji żrących i toksycznych, a w szczególności mocnych kwasów i zasad, formaliny, siarczków, cyjanków oraz roztworów amoniaku, siarkowodoru i cyjanowodoru (art. 9 ust. 2 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków - Dz. U. z 2023 r. poz. 537).

Nadto przepisy przywołanej ustawy zawierają obowiązek oczyszczania ścieków przemysłowych, a więc ścieków przed ich wprowadzeniem do kanalizacji sanitarnej. Przepis art. 10 tej ustawy nakłada szereg obowiązków na dostawcę ścieków przemysłowych wprowadzanych do urządzeń kanalizacyjnych - między innymi obowiązek instalowania niezbędnych urządzeń podczyszczających ścieki przemysłowe. Z kolei na podstawie art. 11 tej ustawy Minister Budownictwa w dniu 14 lipca 2006 r. wydał rozporządzenie w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych (Dz.U. z 2016r. poz. 1757). Rozporządzenie to określa sposób realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych, warunki wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych, w tym dopuszczalne wartości wskaźników zanieczyszczeń w ściekach przemysłowych wprowadzanych do urządzeń kanalizacyjnych oraz sposób sprawowania kontroli ilości i jakości ścieków.

Zgodnie z przepisem art. 34 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2022 r. poz. 2625 ze zm.) wprowadzanie do urządzeń kanalizacyjnych będących własnością innych podmiotów ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego stanowi szczególne korzystanie z wód. W myśl art. 391 ustawy Prawo wodne na wytwórcy ścieków przemysłowych ciąży obowiązek posiadania pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód na wprowadzanie do urządzeń kanalizacyjnych będących własnością innych podmiotów ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego określone w przepisach wydanych na podstawie art. 100 ust. 1. Realizując upoważnienie zawarte w art. 100 ustawy Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej wydał w dniu 28 czerwca 2019 r. rozporządzenie w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, których wprowadzanie w ściekach przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1220). Przepisy ustawy Prawo wodne określają również organ właściwy do wydania przedmiotowego pozwolenia wodnoprawnego oraz tryb jego wydawania.

Z kolei zgodnie z przepisem art. 75 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska właściwy organ administracji w pozwoleniu na budowę szczegółowo określa zakres obowiązków dotyczących, m.in. ochrony środowiska na obszarze prowadzenia prac, a w szczególności ochronę gleby, zieleni, naturalnego ukształtowania terenu i stosunków wodnych. Natomiast zgodnie z ust. 5. wymagany zakres kompensacji przyrodniczej w przypadku przedsięwzięć, dla których była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, określa decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach oraz inne decyzje, przed wydaniem których została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Postanowienie planu miejscowego rozstrzygające w sprawie obowiązku neutralizowania substancji ropopochodnych lub chemikaliów jest niedopuszczalne przez to, że determinuje treść decyzji, którą podejmował będzie właściwy organ, a ukształtowanie treści decyzji należy do wyłącznej kompetencji organu administracji publicznej, który w pełni i samodzielnie odpowiada za jej treść.

Tym samym wedle strony skarżącej Rada Gminy Legnickie Pole, ustalając obowiązek zneutralizowania substancji ropopochodnych lub chemicznych na terenie własnym inwestora, przekroczyła zakres delegacji

ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa, co potwierdzono przytoczeniem tez zawartych w orzeczeniach sądów administracyjnych.

W dalszej kolejności Wojewoda podał, iż z załącznika graficznego nr 3 (Koiszków) do uchwały, w granicach obszaru objętego planem znajduje się, wyznaczony w liniach rozgraniczających, teren oznaczony symbolem 4IE. Jednocześnie w treści uchwały brak jest jakichkolwiek ustaleń dotyczących tego terenu. Z legendy rysunku wynika, że teren 4IE to teren obiektów i urządzeń elektroenergetyki. Jednocześnie część tekstowa planu w § 19 ust. 8 zawiera co prawda ustalenia dla terenów urządzenia i sieci infrastruktury technicznej - elektroenergetyka, jednak ustalenia te dotyczą jedynie terenu oznaczonego symbolem 8IE. W żadnej innej części tekstu planu nie znajdują się zapisy dotyczące ustaleń wyznaczonego na rysunku planu terenu o symbolu 4IE.

Odnutowano także wyjaśnienia przedłożone przez Przewodniczącego Rady Gminy Legnickie Pole oraz Wójta Gminy Legnickie Pole (pismo z dnia 7 lutego 2023r., RG.0004.7.2023), z których wynika, że oznaczenie w tekście planu terenu symbolem 8IE (zamiast 4IE) nastąpiło w rezultacie błędu pisarskiego. Zmiana oznaczenia miała nastąpić w związku z korektą granic planu i tym samym korektą numerów jednostek planu.

Organ nadzoru zauważył, że złożone wyjaśnienia nie mogą stanowić wystarczającego uzasadnienia błędnego oznaczenia terenu i powstałej z tego powodu rozbieżności pomiędzy częścią tekstową i graficzną planu miejscowego. Tym bardziej, że ów błąd pisarski, nie powstał z powodów technicznych już po podjęciu uchwały przez Radę Gminy Legnickie Pole, a przed publikacją planu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (co uzasadniałoby dokonanie stosownego sprostowania błędu przez wojewodę), lecz przed podjęciem uchwały przez Radę, co powoduje, że stanowi merytoryczne rozstrzygnięcie planu w formie w jakiej został przyjęty.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Z kolei zgodnie z § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów, a na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Wobec powiedzianego strona skarżąca, odwołując się do wskazywanych regulacji podniosła, że część tekstowa planu oraz załącznik graficzny stanowią całość. Postanowienia części tekstowej planu oraz oznaczenia graficzne powinny umożliwiać jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku, gdy powiązanie takie nie jest możliwe, oznacza to, że zostały naruszone zasady sporządzania planu. Skoro zatem do wyrysowanego na załączniku graficznym nr 3 (Koiszków) do uchwały terenu oznaczonego symbolem 4IE nie odnosi się część tekstowa planu miejscowego, to w tym zakresie istnieje niespójność pomiędzy treścią planu, a jego częścią graficzną. Powyższe oznacza, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego we wskazanym zakresie został podjęty z naruszeniem zasad sporządzania planu. Także i to stanowisko poparto poglądami judykatury.

W udzielonej Sądowi pismem z dnia 26 kwietnia 2023 r. odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Legnickie Pole wniósł o uwzględnienie skargi w całości, uznając rację Wojewody Dolnośląskiego oraz o nieobciążanie kosztami postępowania.

Na rozprawie w dniu 29 sierpnia 2023 r. pełnomocnik strony skarżącej podtrzymał skargę oraz zarzuty i wnioski w niej zawarte.

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

Kontrola zaskarżonego aktu, do której sądy administracyjne uprawnione są na mocy art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych w związku z art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U z 2023 r. poz. 259 - dalej także jako p.p.s.a), przeprowadzona zgodnie z kryterium legalności, wykazała, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

Ocena legalności zaskarżonej przez Wojewodę uchwały, ze względu na jej przedmiot jakim jest uchwalenie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winna być jednak przeprowadzona z uwzględnieniem regulacji art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Przepis ten jako szczególny w stosunku do art. 91 ust. 1 u.s.g. określa dodatkowe przesłanki powodujące nieważność uchwały planistycznej zaliczając do nich istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Przesłanka trybu sporządzania planu odnosi się niewątpliwie do sekwencji czynności podejmowanych przez organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego (lub studium). Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości tego aktu (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zamieszczonych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Nadto, ustawodawca wprowadził przesłankę istotności naruszenia zarówno co do zasad, jak i trybu sporządzania planu miejscowego. Tym samym, nie każde naruszenie przepisów w powyższym zakresie będzie skutkowało nieważnością aktu planistycznego, lecz tylko takie, które ma charakter istotny. Zważyć przy tym należy, że zarówno w u.s.g jak i u.p.z.p. nie zdefiniowano istotnego naruszenia prawa ani nie wyliczono rodzaju wad uchwał, które należą do istotnego naruszenia prawa. Orzecznictwo wskazuje jednak, że kategoria „istotnych” naruszeń prawa to naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum aktu. Chodzi tu zatem o naruszenie prawa tego rodzaju, które prowadzi do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawa. (tak WSA w Lublinie w wyroku z 24 stycznia 2018r. o sygn. II SA/Lu 881/17, publ. CBOSA). Natomiast 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).

Mając powyższe na uwadze należy się zgodzić z Wojewodą, że kontrolowana uchwała w zaskarżonej części podjęta została z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, a konkretnie art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p oraz § 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jeżeli chodzi o zarzut podjęcia regulacji zamieszczonych w § 14 ust. 1 pkt 5 lit. e uchwały z przekroczeniem kompetencji należy podzielić jego słusność. Upoważnienie rady gminy do wprowadzenia do planu miejscowego regulacji nakładających obowiązki w zakresie zneutralizowania substancji ropopochodnych lub chemicznych na terenie inwestora to nie znajduje on umocowania w przepisach u.p.z.p. W szczególności taka możliwość nie wynika z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., który uprawnia organ uchwałodawczy gminy do określania w planie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. Uszczegółowia to w § 4 ust. 3 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. W granicach uprawnień przyznanych tymi przepisami - także ze względu na regulacje prawne zawarte w odrębnych przepisach – nie mieszczą się kompetencje rady do nakładania w planie miejscowym wskazanych obowiązków na inne podmioty. Należy także podzielić zarzut Wojewody, że obowiązki dotyczące oczyszczanie ścieków przemysłowych przed wprowadzeniem ich do kanalizacji sanitarnej uregulowane zostały w przepisach odrębnych, które określają tryb nakładania tych obowiązków (por. przepisy przywołane w skardze, zwłaszcza art. 10 u.z.z.w.z.o.ś i oraz przepisy rozporządzenia w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawy ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania do kanalizacji). Reasumując dotychczasowe rozważania, zdaniem sądu rozpoznającego sprawę, uregulowanie zawarte w § 14 ust. 1 pkt 5 lit. e kwestionowanej uchwały nie ma ustawowej podstawy prawnej i wykracza poza sferę, przekazaną przez

ustawodawcę radzie gminy do uregulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W rezultacie zakwestionowane unormowanie nie może ostać się w obrocie prawnym, bowiem przekracza delegację dla organu uchwałodawczego gminy w zakresie władztwa planistycznego, przyznanego art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 10 u.p.z.p. oraz wkracza w materię uregulowaną w przepisach odrębnych - wyższej rangi. W świetle dotychczasowych uwag niewątpliwie, zdaniem sądu, dostrzeżone w skardze naruszenie prawa ma charakter istotny.

Trafne są również zarzuty rozbieżności w zakresie ujęcia w załączniku graficznym nr 3 do uchwały terenu oznaczonego symbolem 4IE z jednoczesnym pominięciem terenu oznaczonego tym symbolem w części tekstowej uchwały. W myśl art. 15 ust. 1 u.p.z.p. projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Z kolei według art. 20 ust. 1 zd. drugie u.p.z.p., część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Z treści przywołanych przepisów wynika jednoznacznie, że część graficzna stanowi integralną część planu. Mając to na uwadze, postanowienia części graficznej należy rozpatrywać w ścisłym związku z brzmieniem części tekstowej. Istnieje bowiem ścisły związek normatywny pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Istotne także jest, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.). Ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy rozróżniający go spośród innych terenów (§ 4 pkt 1 rozporządzenia). Nadto, w projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (w § 8 ust. 2 rozporządzenia).

Z przedstawionych regulacji wynika, że rysunek planu stanowi uzupełnienie tekstu planu. Rolą rysunku planu nie jest bowiem „lustrzane” odbicie części tekstowej planu ale dopełnienie i zobrazowanie jej treści (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 września 2017 r., sygn. akt II OSK 2137/16, CBOSA). W konsekwencji część graficzna planu jako swoiste „uszczegółowienie” części tekstowej musi być odczytywana łącznie z częścią tekstową planu jako element równorzędny. Nie może być także pomijana przy interpretacji planu (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 685/16, CBOSA).

Powyższe oznacza, że ustalenia zawarte w tekście uchwały, w szczególności dotyczące wiążącego przeznaczenia terenów i przez to wpływające na sposób kształtowania prawa własności nieruchomości, powinny mieć pełne odzwierciedlenie na rysunku planu stanowiącym integralną część tego aktu. Załącznik graficzny nie może zatem zawierać ustaleń innych niż treść uchwały. W rozpoznawanej sprawie warunek ten nie został spełniony. Nie jest bowiem sporne, że pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną kontrolowanego aktu występuje rozbieżność. W tekście planu nie przewidziano bowiem przeznaczenia 4IE, które zamieszczono w załączniku graficznym nr 3. Zaistniała rozbieżność powoduje zatem, że brak jest możliwości weryfikacji części tekstowej planu z jego częścią graficzną, a w konsekwencji nie da się na podstawie części tekstowej i graficznej ustalić jednoznacznego określenia przeznaczenia dla przedmiotowego terenu.

Powyższe, stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu. Realizacja procedury planistycznej, bez odzwierciedlenia w tekście planu ustaleń wynikających z załącznika graficznego, narusza bowiem prawo w sposób istotny. Skoro zaistniała w niniejszej sprawie rozbieżność uniemożliwia ustalenie przeznaczenia przedmiotowego terenu, to nie może być traktowana jako oczywista pomyłka. W tej sytuacji wskazana sprzeczność ustaleń zawartych w części tekstowej planu z ustaleniami jej części graficznej, zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. powinna prowadzić do wyeliminowania zaskarżonej uchwały w tej części z obrotu prawnego. Stwierdzenie nieważności uchwały we wnioskowanym zakresie wyeliminuje występującą dysfunkcyjność normatywną i umożliwi odczytanie w sposób jednoznaczny przeznaczenia przedmiotowego terenu.

Biorąc powyższe pod uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu działając zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 u.p.z.p. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach zawarte w pkt II wydane zostało na podstawie art. 200 w związku z art. 205 § 2 ww. ustawy. Mimo wniosku

zamieszczonego w odpowiedzi na skargę Sąd nie znalazł podstaw do odstąpienia od orzeczenia w zakresie kosztów postępowania sądowoadministracyjnego.