



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 maja 2022 r.

Poz. 2607

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.57.5.2022.MC2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 6 maja 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 17 ust. 1 pkt 3 lit. e we fragmencie „w odległości 6 m” i § 17 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały nr LI/330/2022 Rady Gminy Krośnice z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, w obrębach: Bukowice, Dąbrowa, Pierścica i Wierzchowice oraz załącznika nr 3 do uchwały w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu KDW2.

Uzasadnienie

Rada Gminy Krośnice na sesji w dniu 30 marca 2022 r. podjęła uchwałę nr LI/330/2022 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, w obrębach: Bukowice, Dąbrowa, Pierścica i Wierzchowice, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 kwietnia 2022 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 17 ust. 1 pkt 3 lit. e we fragmencie „w odległości 6 m” uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), zwanej dalej „ustawą” w związku z § 4 pkt 6 i § 8 ust. 2 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), zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały w zakresie ustaleń dotyczących nieprzekraczalnej linii zabudowy;
- § 17 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz § 6 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zamieszczenie w uchwale wewnątrznie sprzecznych regulacji;

- załącznika nr 3 do uchwały, w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu **KDW2** z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak ujęcia w ustaleniach zawartych w treści uchwały terenu przedstawionego na załączniku graficznym nr 3 do uchwały, oznaczonego symbolem **KDW2**.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, 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 w części.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwala stwierdzić, że Rada Gminy Krośnice, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową, zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu, rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404). Organ nadzoru zwraca jednak uwagę, że w analizowanym przypadku zastosowanie znajdzie poprzednio obowiązujące rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Zgodnie bowiem z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętej przed dniem 24 grudnia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe. Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta przez Radę Gminy Krośnice w dniu 30 marca 2021 r.

I

W §17 ust. 1 uchwały Rada Gminy Krośnice dokonała szczegółowych ustaleń dla terenu usług turystyki i zabudowy letniskowej, wydzielonego na załączniku nr 3 do uchwały, oznaczonego symbolem UT/ML. W punkcie 3 lit. e wprowadzono ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy ustalając nieprzekraczalne linie zabudowy, zgodnie z oznaczeniami na rysunku planu, w odległości 6m od linii rozgraniczającej teren od strony północnej.

Analiza załącznika graficznego do uchwały prowadzi do wniosku, że część tekstowa planu w zakresie, w jakim wyznacza nieprzekraczalną linię zabudowy dla terenu UT/ML od strony północnej w odległości 6 m jest niezgodna z częścią graficzną planu miejscowego. Na załączniku graficznym do uchwały nieprzekraczalną linię zabudowy ustalono w odległości 4 m.

W ocenie organu nadzoru wskazane rozbieżności między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Z bogatego w tej materii orzecznictwa sądownoadministracyjnego 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, 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.

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.

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., sygn. akt II SA/Lu 393/09).

W przedmiotowej sprawie, odmienne ustalenia w treści planu oraz na załączniku graficznym planu, dotyczące nieprzekraczalnej linii zabudowy na terenie UT/ML od strony północnej, 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 planu. Ustalenie różnych parametrów nieprzekraczalnej linii zabudowy w treści uchwały i na załączniku graficznym w praktyce dezinformuje adresatów w zakresie wyżej wskazanych ustaleń.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 24 czerwca 2020 r. (sygn. akt II SA/Wr 18/20), w stanie faktycznym dotyczącym niespójności części tekstowej z częścią graficzną planu zagospodarowania przestrzennego, orzekł: „Biorąc pod uwagę normatywny charakter uchwały w sprawie planu miejscowego, wymagający redagowania jego postanowień w sposób spełniający wymagania przyzwoitej legislacji, niedopuszczalne są sytuacje formułowania w nich ustaleń niejasnych, wątpliwych, czy wzajemnie się wykluczających. Takie ustalenia powinny być zawsze objęte interwencją nadzorczą i eliminowane z systemu prawnego”. W wyroku z dnia 9 lutego 2021 r. (sygn. akt II SA/Wr 603/20) za istotne naruszenie Sąd ten uznał uchybienie polegające na rozbieżnych ustaleniach w zakresie linii zabudowy przyjętych w tekście planu i na jego rysunku.

W toku prowadzonego postępowania nadzorczego Gmina Krośnice wniosła, w celu usunięcia niespójności, o stwierdzenie nieważności ustaleń zawartych w tekście planu miejscowego w zakresie linii zabudowy dla terenu UT/ML. Uwzględniając treść §17 ust. 1 pkt 3 lit. e uchwały, w którym przyjęto, że „ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy zgodnie z oznaczeniami na rysunku planu”, jak również biorąc pod uwagę oświadczenie Gminy Krośnice o prawidłowości ustaleń dotyczących linii zabudowy na terenie UT/ML przyjętych na rysunku planu, możliwe jest jednoznaczne ustalenie, wyłącznie w oparciu o rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskaźnika nieprzekraczalnej linii zabudowy. Wobec powyższego stwierdzenie nieważności §17 ust. 1 pkt 3 lit. e we fragmencie „w odległości 6m” uchwały należy uznać za uzasadnione.

II

W §17 ust. 2 uchwały Rada Gminy Krośnice zawarła ustalenia, dla wyznaczonego na załączniku graficznym nr 3 do uchwały, terenu rolniczego, oznaczonego symbolem R. W punkcie 1 lit. a ustalono, że przeznaczenie podstawowe ww. terenu to grunty rolne w rozumieniu przepisów odrębnych, na których dopuszcza się, z zastrzeżeniem punktu 2, lokalizację budowli rolniczych z wyłączeniem lokalizacji otwartych zbiorników na płynne odchody zwierzęce, komór fermentacyjnych, biogazowni oraz myjni płytowych dla pojazdów, urządzeń rolniczych i innych pojazdów transportowych. Jednocześnie w punkcie 2 lit. b postanowiono: „obowiązuje zakaz lokalizacji budowli rolniczych w rozumieniu przepisów odrębnych”.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo, szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Nie ulega wątpliwości, że dla jednego terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi nie mogą funkcjonować ustalenia jednocześnie dopuszczające lokalizację określonych budowli i zakazujące ich sytuowania, co Rada Gminy Krośnice uczyniła w §17 ust. 2 uchwały.

Wobec powyższego stwierdzić trzeba, że tekst uchwały jest wewnątrznie sprzeczny. Taki sposób stanowienia prawa narusza natomiast zasady konstytucyjne. Skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy), 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 (np.: wyroki TK z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97; z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99; z dnia 13 lutego 2001 r., K19/99; 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.

Wyjaśniając zarzut naruszenia §6 w zw. z §143 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej, należy wskazać, że zgodnie z treścią §6 przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencję prawodawcy. Przepis §6, zgodnie z treścią § 143, ma zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2020 r. (sygn. akt II SA/Wr 433/20), Sąd ten zwrócił uwagę, że: „Zawarcie bowiem w planie miejscowym regulacji w zakresie zasad zagospodarowania terenów, które są ze sobą sprzeczne - co nie jest w niniejszej sprawie sporne - skutkować może brakiem możliwości takiego odczytu ustaleń planu, aby możliwe było skuteczne i pozbawione wątpliwości natury interpretacyjnej wydanie pozwolenia na budowę. Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu, którego nieostrość, czy też nawet sprzeczność, pozwala na dowolne jego zastosowanie - stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Według §6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. nr 100, poz. 908), przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawarte w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. (...) tekst normatywny powinien być sformułowany nie tylko zwięźle ale przede wszystkim precyzyjnie, tak aby nie pozwalał na dowolność interpretacji lecz by był możliwy do zastosowania w konkretnej sprawie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego formułuje normy powszechnie obowiązujące, których adresatami są zarówno organy administracyjne, jak i inne podmioty (osoby fizyczne, osoby prawne itd.). Wprowadzenie w planie dwóch różnych parametrów wysokości dla tego samego terenu, sprawia, że każdy adresat tej normy prawnej (właściciel nieruchomości, czy też organ administracyjny w toku postępowania jurysdykcyjnego) może we własnym zakresie stosować dowolnie wybrany przez siebie parametr - wbrew intencji organu planistycznego. Wprowadzenie takich zapisów stanowi zatem istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i godzi w zasady poprawnej (przyzwoitej) legislacji, stanowiącej element reguły demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)”.

Na skutek skierowanego do Rady Gminy Krośnice zapytania wyjaśniono, że regulacje faktycznie wykluczają się. W związku z powyższym zwrócono się o wykreślenie, w trybie toczącego się postępowania nadzorczego, §17 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały. Wobec oświadczenia Rady Gminy Krośnice oraz w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, stwierdzenie nieważności §17 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały należy uznać za wystarczające. Wyeliminowanie z obrotu prawnego jednego z dwóch sprzecznych ze sobą postanowień

uchwały pozwoli adresatom normy prawnej ustalenie intencji lokalnego prawodawcy oraz umożliwi im zachowanie zgodne z jej treścią.

III

Jak wynika z załącznika nr 3 do uchwały, stanowiącego jeden z rysunków planu, w granicach obszaru objętego planem znajduje się, wyznaczony w liniach rozgraniczających, teren oznaczony symbolem KDW2. Jednocześnie w treści uchwały brak jest jakichkolwiek ustaleń dotyczących tego terenu. Z legendy rysunku wynika, że teren KDW2 stanowi teren drogi wewnętrznej. Uchwała w §15 zawiera co prawda ustalenia dla terenu drogi wewnętrznej, jednak ustalenia te dotyczą terenu wydzielonego na rysunku planu stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały. Nie można zatem domniemywać, że ustalenia te (pomimo ogólnego odwołania do terenu o symbolu KDW, bez oznaczenia numerycznego) mają zastosowanie również do terenu o symbolu KDW2.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy 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. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. 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 zaopatrzone 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.

Mając na uwadze powyższe regulacje należy stwierdzić, 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 do uchwały terenu oznaczonego symbolem KDW2 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.

Jak wynika z wyjaśnień Gminy Krośnice zmiany na rysunku planu polegające na wyodrębnieniu terenu drogi wewnętrznej w granicach działki nr 281 obręb Pierstnica (teren KDW2) zostały dokonane na etapie opiniowania i uzgadniania projektu planu. Zmiana została przeoczona w treści projektu uchwały i w takiej postaci plan podlegał opiniowaniu, został uzgodniony, wyłożony do publicznego wglądu, a następnie uchwalony.

Jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (wyrok z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 688/12): „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 uproszczeniu rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu planu (...) Wobec oczywistej sprzeczności między rysunkiem planu a jego tekstem – niezależnie

od tego, czy nastąpiła ona na skutek omyłki czy też świadomego zabiegu, niedopuszczalne było pozostawienie w obrocie prawnym zapisu tekstu planu, który nie znajduje potwierdzenia na jego rysunku oraz fragmentu rysunku planu, dla którego nie ma ustaleń w tekście.”. Z kolei w wyroku z dnia 31 lipca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 328/12, Sąd ten wskazał, że: „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 m.p.z.p.). 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.”.

W wyroku z dnia 6 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wr 28/21, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu podtrzymał dotychczasowe stanowisko wskazując, że: „Skoro uchwała nie przewiduje żadnych ustaleń dla terenów RO i IKDZ, to tym samym Rada objęła wskazane tereny planem miejscowym bez ustalenia dla nich przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania. Zgodzić się należy z organem nadzoru, że taki sposób regulacji stanowi istotne naruszenie prawa, które prowadzić musi do eliminacji z części graficznej uchwały terenów RO i IKDZ. Powoduje bowiem jedynie pozorne objęcie określonego terenu planem miejscowym przy braku rzeczywistego ukształtowania ładu przestrzennego”.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski