



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 kwietnia 2023 r.

Poz. 2649

WYROK NR II SA/WR 372/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 8 października 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Władysław Kulon -
sprawozdawca

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis
Sędzia WSA Olga Białek

Protokolant:

asystent sędziego Małgorzata Szymańska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 października 2019 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Strzelina
z dnia 26 marca 2019 r. nr VII/75/19
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla
miejscowości Biały Kościół

I. stwierdza nieważność części graficznej zaskarżonej uchwały w zakresie terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 10R i 11R;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę Rady Miejskiej Strzelina z dnia 26 marca 2019 r. nr VII/75/19 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Biały Kościół. Wskazując na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie terenów: 10R i 11R, wyznaczonych na załączniku graficznym do uchwały (załącznik nr 1 do uchwały) oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadniając żądania skargi skarżący podniósł zarzut podjęcia wskazanych zapisów uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.) w związku z § 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 (Dz. U. nr 164, poz. 1587), poprzez brak odzwierciedlenia w tekście uchwały ustaleń jej załącznika graficznego (będącego załącznikiem nr 1 do uchwały) w zakresie wyznaczonych na tym załączniku terenów: 10R i 11R. Skarżący wywiódł, iż z uwagi na fakt, że przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru wraz z dokumentacją planistyczną w dniu 5 kwietnia 2019 r. upłynął już trzydziestodniowy termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, stąd konieczna stała się skarga na uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Rozwijając pismo procesowe skarżący podał, że w podstawie prawnej uchwały przywołano art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zaś zgodnie z art. 20 ust. 1 przywołanej 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, 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. W art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymienione są obligatoryjne elementy planu miejscowego. Natomiast stosownie do art. 28 ust. 1 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.

Według skarżącego przedmiotowa uchwała obarczona jest wadą prawną polegającą na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego. Rada Miejska Strzelina wyznaczyła bowiem, na załączniku graficznym do uchwały, tereny 10R i 11R, dla których nie przewidziała żadnych regulacji w treści uchwały. W § 3 ust. 1 uchwały Rada Miejska uregulowała, jakie tereny są przedmiotem ustaleń planu, wymieniając ich symbole wraz z przeznaczeniem. Równocześnie rozdział 2 uchwały zawiera przeznaczenie i zasady szczegółowe zagospodarowania terenów.

Według skarżącego analiza załącznika graficznego do uchwały, stanowiącego jej załącznik nr 1, prowadzi do stwierdzenia, że załącznik ten zawiera dodatkowo tereny: 10R i 11R, które nie zostały ujęte w tekście planu. W § 44 Rada ustaliła przeznaczenie rolnicze, ale jedynie dla terenów oznaczonych symbolami od 1R do 9R.

W wyjaśnieniach jakie zostały złożone organowi nadzoru Rada Miejska Strzelina podała, że „ustalenia dla wszystkich terenów rolniczych, zamieszonych w § 44 planu i oznaczonych symbolem „R” z poszczególnymi numerami miały na celu odniesienie do wszystkich 11 terenów jednostek elementarnych. W wyniku błędu edytorskiego w projekcie planu zamiast numeru „11”, zamykającego zbiór terenów rolniczych, wprowadzono liczbę „9”. Ten oczywisty błąd edytorski wprowadził domniemanie braku ustaleń planu w przypadku terenów 10R i 11R. Należy jednak zauważyć, że ustalenia szczegółowe dla wszystkich terenów rolniczych przeznaczonych w ramach planu zostały zawarte wyłącznie we wspomnianym wyżej paragrafie. Plan nie wprowadza innych ustaleń dla terenów rolniczych 10R i 11R, w jego pozostałej części nie przewidziano także rozróżnienia zapisów szczególnych dla tego konkretnego przeznaczenia. Błąd edytorski, w wyniku

którego błędnie zdefiniowano liczbę zamykającą zbiór terenów rolniczych nie wprowadza zatem nieścisłości interpretacji zapisów planu dla tych terenów w zakresie możliwego przeznaczenia i zakazu realizacji zabudowy, ustalonych dla wszystkich terenów rolniczych.”.

Wojewoda Dolnośląski zwrócił uwagę, że ustalenia zawarte w tekście uchwały, w szczególności dotyczące wiążącego przeznaczenia terenów, przez to wpływające na sposób kształtowania prawa własności nieruchomości, powinny mieć pełne odzwierciedlenie na rysunku planu, stanowiącym integralną część tego aktu prawnego. W tym przypadku brak jest ustaleń tekstowych dla dwóch terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami R10 i R11. Ustalenia uchwały, mocą art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, to ustalenia obligatoryjne i fundamentalne w każdym planie miejscowym. Mocą art. 20 ust. 1 ustawy, część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Ponadto, zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia, 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. Również § 4 pkt 1 rozporządzenia stanowi, że 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.

W ocenie skarżącego realizacja procedury planistycznej, bez uwzględnienia na rysunku planu ustaleń zawartych w tekście planu bądź bez odzwierciedlenia w tekście planu ustaleń wynikających z załącznika graficznego, narusza prawo w sposób istotny. Analiza regulacji art. 20 ust. 1 ustawy pozwala stwierdzić, że załącznik graficzny stanowi integralną część uchwały i odzwierciedla w sposób graficzny tekstowe ustalenia planu. Oznacza to, że załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż treść uchwały. Skoro w tekście uchwały wyraźnie określone przeznaczenie konkretnych terenów, zdaniem organu nadzoru, wszystkie te tereny (wraz z ich przeznaczeniem i liniami rozgraniczającymi) wskazane w tekście powinny znaleźć odzwierciedlenie na rysunku planu. Analogicznie ustalenia rysunku planu w zakresie wyznaczenia terenów o określonym przeznaczeniu powinny być zbieżne z tożsamymi ustaleniami odnoszącymi się do tych terenów w części tekstowej planu.

W przekonaniu organu nadzoru, biorąc pod uwagę brzmienie ustaleń tekstowych uchwały i mających stanowić ich odzwierciedlenie ustaleń jej załącznika graficznego, nie może być uznane za ewentualną omyłkę pisarską pominięcie w treści uchwały terenu o określonym przeznaczeniu i związanych z nim zasadach zagospodarowania w sytuacji, gdy taki teren znajduje się na załączniku graficznym w obszarze objętym planem miejscowym. Nadto wyznaczenie w planie miejscowym określonego terenu i związane z tym ustalenie jego przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania tego terenu jest fundamentalnym ustaleniem planu, wpływającym na kształt i zakres praw i obowiązków podmiotów mających tytuł prawny do tego terenu. Sprzeczność ustaleń tekstowych planu z jego załącznikiem graficznym prowadzi do sytuacji, w której przeznaczenie terenu (i wiążące się z nim zasady zagospodarowania terenu) nie może być jednoznacznie ustalone. To z kolei prowadzi do sytuacji, w której właściciel nieruchomości nie jest w stanie precyzyjnie ustalić jakie przysługują mu, w związku z uchwalonym planem, prawa i obowiązki związane z zagospodarowaniem tego terenu.

Według Wojewody Dolnośląskiego wykazana sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną stanowi istotne naruszenie prawa, tj. naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. Postawioną tezę skarżący poparł orzecznictwem sądowoadministracyjnym, z którego zaczerpnięto pogląd, że „(...) 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. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości

interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu.”

Końcowo zaznaczono, że 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. Ustalenie przeznaczenia terenu wyłącznie w części graficznej planu miejscowego oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania tego aktu normatywnego.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Strzelina wniósł o jej oddalenie w całości, gdyż w jego ocenie nie zachodzą podstawy do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały.

Zdaniem Rady Miejskiej Strzelina ustalenia dla wszystkich terenów rolniczych, zamieszczonych w § 44 skarżonej uchwały i oznaczonych symbolem „R” z podziałem na poszczególne numery, miały na celu odniesienie do wszystkich 11 terenów jednostek elementarnych. W wyniku błędu edytorskiego w projekcie planu zamiast numeru „11” (zamykającego zbiór terenów rolniczych), wprowadzono cyfrę „9”. Omyłka pisarska wprowadziła domniemanie braku ustaleń omawianej uchwały w przypadku terenów 10R i 11R.

Ustalenia szczegółowe dla wszystkich terenów rolniczych objętych uchwałą zostały zawarte wyłącznie we wspomnianym paragrafie. Uchwała Rady Miejskiej Strzelina z dnia 26 marca 2019 r. nr VII/75/19 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Biały Kościół nie wprowadza innych ustaleń dla terenów rolniczych 10R i 11R, w jej treści nie przewidziano także rozróżnienia zapisów szczególnych dla tego konkretnego przeznaczenia.

Zdaniem strony skarżącej omyłka pisarska, w wyniku której błędnie zdefiniowano liczbę zamykającą zbiór terenów rolniczych, stanowi istotne naruszenie prawa, wprowadzając sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną. Wprowadza także potencjalne zagrożenie sporów interpretacyjnych w zakresie kluczowych kwestii przeznaczenia nieruchomości znajdujących się w graniach terenów 10R i 11R. Jednak zdaniem organu przedmiotowa omyłka pisarska nie narusza spójności planu i nie stanowi istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które mogłoby skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w zakresie terenów 10R i 11R, wyznaczonych w załączniku graficznym do uchwały. Pomimo jej zaistnienia nie zachodzi możliwość innego zinterpretowania postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego niż przedstawione przez organ. W ocenie organu nie zachodzą w okolicznościach niniejszej sprawy podstawy do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, bowiem z wykładni jej treści wprost wynika, że w § 44 uchwały powinien znajdować się symbol 11R, zamiast symbol 9R.

Na koniec Rada Miejska Strzelina podała informację, że rozpoczęła działania zmierzające do sprostowania omyłki pisarskiej w zakresie terenów objętych skargą, poprzez przystąpienie do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Biały Kościół uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej Strzelina z dnia 26 marca 2019 r. nr VII/75/19. Rada przystąpiła do wskazanej zmiany zgodnie z uchwałą z dnia 28 maja 2019 r., którą przedłożono w załączeniu pisma procesowego. Nadto wniesiono o zawieszenie postępowania do czasu uchwalenia zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wniosek procesowy uzasadniano tym, że uchwalenie zmiany spowoduje wyeliminowanie oczywistej omyłki pisarskiej, a tym samym spowoduje, że skarga stanie się bezprzedmiotowa i możliwe będzie umorzenie niniejszego postępowania.

Na rozprawie w dniu 8 października 2019 r. pełnomocnik strony skarżącej podtrzymała wnioski i zarzuty skargi. Podobnie pełnomocnik Gminy Strzelin podtrzymała twierdzenia zawarte w piśmie procesowym, a nadto ponowiła wniosek o zawieszenie postępowania na zgodny wniosek stron. Pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego oświadczyła, że w imieniu Wojewody Dolnośląskiego wyraża zgodę na zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego na zgodny wniosek stron.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Ocena legalności zaskarżonej przez Wojewodę Dolnośląskiego uchwały Rady Gminy Strzelina z dnia 26 marca 2019 r. nr VII/75/19 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Biały Kościół winna być dokonana z uwzględnieniem regulacji wynikającej z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U z 2018 r. poz. 1945 ze zm.) - dalej jako u.p.z.p., który jako przepis szczególny w stosunku do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej jako u.s.g.) określa przesłanki nieważności uchwały podjętej w tym przedmiocie w zakresie węższym niż przypadku stwierdzenia nieważności uchwały na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w jego aktualnym brzmieniu, 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. Z treści tej regulacji jednoznacznie wynika, że ustawodawca rozróżnia pojęcie „zasad sporządzania planu” oraz pojęcie „trybu sporządzania planu”. Tryb sporządzania planu odnosi się niewątpliwie do sekwencji czynności podejmowanych przez organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego. Natomiast 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. Istotne także jest, że ustawodawca wprowadził przesłankę istotności naruszenia zarówno co do naruszenia zasad, jak i trybu sporządzania planu miejscowego. Tym samym, nie każde naruszenie w tym zakresie będzie skutkowało nieważnością aktu planistycznego, lecz tylko takie, które ma charakter istotny.

Dokonując oceny zaskarżonej uchwały w kontekście przesłanek określonych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., Sąd stwierdził, że przy jej podjęciu Rada Gminy Strzelin w istotny sposób naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego.

W myśl art. 15 ust. 1 u.p.z.p., 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. Stosownie natomiast do art. 20 ust. 1 zdanie drugie tej ustawy, część tekstowa planu stanowi treść uchwały a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia, stanowią załączniki do uchwały.

W myśl § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w formie rysunku na kopii mapy o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy, zawierającej obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem. 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 (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z przepisu tego wynika zatem, że załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały, ani nie może pomijać ustaleń przewidzianych w części tekstowej dla poszczególnych terenów.

W świetle przywołanych wyżej regulacji normatywnych, prawidłowo sporządzony projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego winien zawierać zarówno część tekstową jak i część graficzną. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że tekst planu stanowi treść uchwały rady gminy, a jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest natomiast załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. W pewnym uproszczeniu rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu planu. (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2006, s. 149-158). Część graficzna uchwały stanowiąca rysunek projektu planu powinna zatem odzwierciedlać treść tekstową planu i stanowić jej uszczegółowienie. Analizując w procesie stosowania prawa treść normatywną uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należy wziąć

pod uwagę łącznie zapisy części tekstowej planu oraz rysunek tego planu. Rysunek ma stanowić odzwierciedlenie części tekstowej i odwrotnie.

Przyjmując zatem, że część graficzna planu stanowi uszczegółowienie, uzupełnienie i wyjaśnienie części tekstowej oraz ma moc wiążącą, a postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową jak i graficzną, oczywistym jest, że nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09). Z tego też względu nie sposób zaakceptować rozwiązań przyjętych w rozpoznawanej sprawie, w których zapis części graficznej nie znajduje potwierdzenia w części tekstowej planu miejscowego.

W niniejszej sprawie trafnie bowiem Wojewoda wskazuje, że wprowadzone w § 44 ust. 1 tekstu uchwały postanowienia dotyczące terenów rolniczych zostały oznaczone symbolami od 1R do 9R. Zatem gdyby analizować wyłącznie zapisy tekstu uchwały należy oczekiwać, iż wszystkie tereny w granicach planu przewidziane jako tereny rolnicze muszą się zawierać w oznaczeniach od 1R do 9R. Tymczasem zapisy części tekstowej planu miejscowego nie znajdują adekwatnego odzwierciedlenia w części graficznej uchwały opisanej jako załącznik nr 1. Na rysunku planu, poza terenami od 1R do 9R znajdują się także tereny oznaczone jako 10R i 11R nie przewidziane w części tekstowej uchwały. W wyniku powyższego zachodzi istotna i ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej częścią graficzną w zakresie wiążących ustaleń dotyczących terenów 10R i 11R. Należy więc zgodzić się z organem nadzoru, że zaistniałe uchybienie pojmować trzeba jako naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego.

Wykazana sprzeczność ustaleń zawartych w części tekstowej zaskarżonego planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami z części graficznej tego aktu może prowadzić do dysfunkcyjności w stosowaniu norm planistycznych. Rysunek planu w zakresie terenów 10R i 11R pomimo wyraźnego odesłania w treści planu nie znajduje potwierdzenia w części tekstowej. Tym samym, konieczne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego zapisów części graficznej załącznika nr 1 do uchwały w zakresie w jakim dotyczą one terenów oznaczonych jako 10R i 11R.

Nie znalazło uznania Sądu stanowisko Rady zaprezentowane w odpowiedzi na skargę jakoby rozbieżność w części tekstowej i graficznej uchwały była wynikiem błędu edytorskiego, która to nie powoduje istotnego naruszenia zasad sporządzania planu mogącego skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w tym zakresie. Nadto Rada nie dopatruje się możliwości zinterpretowania postanowień planu innego niż zakłada to organ.

W kontekście wyjaśnień organu gminy zauważyć trzeba, że rację ma Wojewoda akcentując, że pominięcie w treści uchwały terenów 10R i 11R wskazanych w załączniku graficznym do zaskarżonej uchwały nie może być uznane za oczywistą omyłkę pisarską, czy też błąd edytorski. Nie do pogodzenia jest też pogląd, że nie ma możliwości odmiennej interpretacji treści planu miejscowego, czy nawet uznanie omawianych rozbieżności jako nie mających znaczenia dla stosowania postanowień planu. Zgodnie bowiem z przepisami u.p.z.p. uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób jednoznaczny - niebudzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych rozstrzygać o sposobie zagospodarowania terenów nią objętych. Na uwadze należy mieć ponadto, że taka uchwała kształtuje sposób wykonywania prawa własności (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego powinien zawierać zatem regulacje czytelne i niestwarzające wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to może stanowić zagrożenie dla standardów państwa prawa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych (por. wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13, orzeczenia.nsa.gov.pl). Mając powyższe na uwadze, nie można rozbieżności pomiędzy częścią tekstową i graficzną planu traktować jako oczywistej omyłki czy też błędu. Zarówno bowiem przeznaczenie terenu jak i zasady jego zagospodarowania muszą być określone w planie miejscowym jednoznacznie i precyzyjnie. Przy stosowaniu planu nie można domniemywać sposobu zagospodarowania dla jednostek oznaczonych na załączniku graficznym. Oczywista sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną w omawianym zakresie, uniemożliwia weryfikację postanowień tekstowych planu z jego rysunkiem, a tym samym, uniemożliwia właściwą wykładnię przepisów planu.

Wobec dotychczas powiedzianego nie można też uznać omawianej rozbieżności jako omyłki pisarskiej pozostającej bez wpływu na treść uchwały, czemu faktycznie dowodzi postawa samej Rady Miasta Strzelina, która deklaruje przecież dokonanie stosownych zmian w uchwale i załącza do pisma procesowego informację o podjęciu uchwały z dnia 28 maja 2019 r. w tym zakresie. Zaznaczyć należy, że przepisy u.s.g. nie regulują trybu prostowania oczywistych omyłek pisarskich i rachunkowych. Wszelkie zmiany uchwały na etapie procedowania przez gminę wymagają odrębnej uchwały. W takiej sytuacji nie jest możliwe pozostawienie kwestionowanych fragmentów części graficznej uchwały i uznanie ich jako dokonane z nieistotnym naruszeniem prawa. Nie jest bowiem dopuszczalne zwykle prostowanie nawet błędów pisarskich i oczywistych omyłek uchwały powstałych na etapie jej uchwalania. Zaakceptowanie możliwości dokonywania sprostowań błędów popełnionych na etapie tworzenia aktu prawnego zawsze wiązałyby się z trudnością w ocenie, czy dany błąd rzeczywiście ma charakter oczywistej omyłki, czy też stanowi już merytoryczną modyfikację zapisów uchwały. Prawidłową treścią uchwały jest ta, która w rzeczywistości została podjęta przez organ.

Nie bez znaczenia pozostaje też fakt funkcjonowania zaskarżonej uchwały w obrocie prawnym i wynikająca z tego możliwość wywołania określonych skutków prawnych. Okoliczność ta będzie miała również znaczenie przy ocenie wniosku Rady Miejskiej Strzelina o zawieszenie postępowania sądownoadministracyjnego. Sąd w składzie orzekającym oddalił przedmiotowy wniosek.

Po pierwsze z uwagi na możliwość wywołania skutków prawnych przez zaskarżoną uchwałę w obrocie prawnym Sąd nie znalazł podstaw do zawieszenia postępowania z tego powodu, że Gmina zamierza podjąć uchwałę, którą wyeliminuje dostrzeżone przez organ nadzoru nieprawidłowości. Podjęcie nowej uchwały nie czyni rozpoznania wcześniejszego aktu prawa miejscowego bezprzedmiotowym. W zawieszeniu postępowaniu Rada Miejska Strzelina upatruje w dalszej kolejności umorzenia postępowania sądownoadministracyjnego. Umyka jej jednak fakt, że umorzenie postępowania nie eliminuje wadliwego aktu od chwili jego podjęcia natomiast stwierdzenie nieważności wywołuje skutek *ex tunc*. Jeśli dany akt dotknięty jest istotną wadą prawną zasadne jest wyeliminowanie go z obrotu ze skutkiem od momentu jego obowiązywania.

Nie wpłynął także na ocenę przedmiotowego wniosku fakt, iż w toku postępowania sądownoadministracyjnego doszło do sytuacji, gdy przybrał on formę wniosku o zawieszenie postępowania na zgodny wniosek stron, o jakim mowa w art. 126 p.p.s.a.. Przepis ten stanowi, że Sąd może również zawiesić postępowanie na zgodny wniosek stron. Nawet w sytuacji złożenia wniosku w tym trybie Sąd nie ma obowiązku jego uwzględnienia.

W tym względzie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym ukształtował się jednolity pogląd prezentowanych chociażby w postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 7 listopada 2018 r. (sygn. akt I SA/Sz 539/18 -LEX nr 2579967), czy w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2016 r. (sygn. akt II OSK 2465/14 -LEX nr 2106666), gdzie podaje się, iż „Określenie „sąd może zawiesić postępowanie” oznacza, że postanowienie o zawieszeniu postępowania sąd wydaje w przypadkach, gdy uzna to za celowe, i stwierdzi, że czynność stron polegająca na złożeniu wniosku nie zmierza do obejścia prawa”. W realiach niniejszej sprawy Sąd w składzie orzekającym stwierdził, że zawieszenie postępowania, nawet na zgodny wniosek stron, nie znajduje racjonalnych podstaw. Przesłanką zawieszenia postępowania ma być bowiem zmiana zaskarżonej uchwały w kwestionowanym zakresie. Nawet gdyby Rada Miasta Strzelina zmieniła w drodze nowej uchwały zaskarżone przez Wojewodę Dolnośląskiego fragmenty załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały, to i tak uchwała w jej obecnym kształcie będzie wywoływać skutki prawne przez pewien czas (od chwili wejścia w życie do chwili zmiany). Konieczność stwierdzenia nieważności kwestionowanych elementów uchwały i tym samym wywołanie skutku nieważności *ex nunc* daje podstawy do przyjęcia, że uwzględnienie wniosku o zawieszenie postępowania sądownoadministracyjnego mogłoby zostać poczytane jako próba obejścia prawa. W tych okolicznościach niedopuszczalne okazało się uczynienie zadość wnioskowi procesowemu, mimo że popierały go zgodnie strony postępowania sądownoadministracyjnego.

W kontekście poczynionych uwag Sąd stwierdził, że zaskarżona uchwała w zaskarżonym przez organ nadzoru zakresie podjęta została z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, co w świetle art. 28 u.p.z.p. uzasadnia uwzględnienie skargi i stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w zaskarżonym zakresie.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 147 p.p.s.a. Sąd orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach swoje wsparcie znalazło zaś w art. 200 p.p.s.a.