



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 26 kwietnia 2023 r.

Poz. 2693

### WYROK NR II SA/WR 880/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 marca 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński  
(sprawozdawca)

Z-ca Kierownika Sekretariatu Kinga Jeziarska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 12 marca 2019 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej w Ścinawie  
z dnia 26 czerwca 2018 r. nr LVII/361/18  
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania  
przestrzennego miasta Ścinawa - Etap I

**I. stwierdza nieważność § 19 ust. 5 pkt 2 lit. c) zaskarżonej uchwały oraz załącznika graficznego do zaskarżonej uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 53 U;**

**II. dalej idącą skargę oddala;**

**III. zasądza od Miasta i Gminy Ścinawa na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 u.s.g. Dz. U. z 2018 r., poz. 994) wniósł o stwierdzenie nieważności: § 13 pkt 5 w części, w jakiej obowiązuje przeznaczenie zabudowa zagrodowa i obsługa rolnictwa; § 19 wraz z załącznikiem graficznym do uchwały w zakresie regulacji odnoszących się do terenu oznaczonego symbolem 1 MZ – 16 MZ; oraz załącznika graficznego do przedmiotowej uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 53 U uchwały nr LVII/361/18 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 26 czerwca 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ścinawa - Etap I.

Formułując takie żądanie skargi jej autor zarzucił podjęcie:

1) § 13 pkt 5 uchwały w części, w jakiej obowiązuje przeznaczenie zabudowa zagrodowa i obsługa rolnictwa z istotnym naruszeniem art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121) – dalej: „u.g.n.”, polegającym na wprowadzeniu w uchwale szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla terenu oznaczonego symbolem RM/MU, w sytuacji gdy przepisy dotyczące scalania i podziału nieruchomości stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne;

2) § 19 uchwały oraz załącznika graficznego do przedmiotowej uchwały w zakresie regulacji odnoszących się do terenu oznaczonego symbolem 1 MZ -16 MZ z istotnym naruszeniem art. 9 ust 4 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945; zwanej dalej: u.p.z.p.), polegającym na naruszeniu ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Ścinawa przy sporządzaniu miejscowego planu;

3) załącznika graficznego do przedmiotowej uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 53 U z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy 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 (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587; zwanego dalej: rozporządzeniem) w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., ze względu na brak regulacji w treści uchwały terenów przedstawionych na załączniku graficznym do uchwały.

W uzasadnieniu skargi skarżący podkreślił, że w § 13 pkt 5 uchwały Rada określiła parametry działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału dla terenów zabudowy zagrodowej i obsługi rolnictwa z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowo usługowej (obowiązuje: minimalna powierzchnia działki 1 000 m<sup>2</sup>; szerokość działki od strony ulicy dojazdowej – 20 m; natomiast kąt położenia granic działki w stosunku do pasa drogowego od strony drogi dojazdowej określono w § 13 pkt 10 uchwały jednakowy dla wszystkich terenów objętych planem w przedziale od 60° -120°). Wskazując, że skarga zmierza do zakwestionowania § 13 pkt 5 uchwały w zakresie dotyczącym terenu RM, tj. terenu zabudowy zagrodowej i obsługi rolnictwa, autor skargi objaśnił, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Ogólne przepisy dotyczące powyższej materii zawarte zostały w u.g.n. W rozdziale 2 działu III tej ustawy, zatytułowanym „Scalanie i podział nieruchomości”, w art. 101 ust. 2 wskazano, że: „Przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne”.

W związku z powyższym przeprowadzenie procedury scalenia i podziału, o którym mowa w art. 101 ust. 2 u.g.n. dopuszczalne jest tylko wtedy, gdy ma nastąpić na obszarze objętym planem miejscowym i przeznaczonym w tym planie na cele inne niż rolne i leśne. Wobec tego zauważono, że uchwała określająca przeznaczenie poszczególnych terenów, przyjęła, że teren oznaczony symbolem RM/MU, to teren zabudowy zagrodowej i obsługi rolnictwa z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowo-usługowej. Jak wynika z załącznika nr 1 do rozporządzenia tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich (RM) to tereny, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, jako tereny użytkowane rolniczo. W ppkt 3.3 tabeli zamieszczono, że do terenów użytkowanych rolniczo zalicza się „Tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich, oznaczone literowo – RM”. W świetle takich ustaleń organ nadzoru stwierdził, że Rada określiła zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości

położonych na terenach rolnych, dla których właściwa jest regulacja ustawy o scalaniu i wymianie gruntów. Skarżący organ zauważył przy tym, że w podobnych stanach faktycznych wielokrotnie wypowiadał się WSA we Wrocławiu (wyrok z 10.10.2017 r., sygn. akt II SA/Wr 455/17; wyrok z 3.01.2018 r., sygn. akt II SA/Wr 572/17; wyrok z 15.12.2017 r., sygn. akt II SA/Wr 609/17; wyrok z 17.01.2018 r., sygn. akt II SA/Wr 707/17), dzieląc w zakresie tego naruszenia prawa stanowisko organu nadzoru.

W uzasadnieniu drugiego z zarzutów skargi jej autor wyjaśnił, że w § 19 uchwały dla terenów 1 MZ - 16 MZ ustalono przeznaczenie podstawowe: zabudowa mieszkaniowa zwarta wielorodzinna i jednorodzinna. W § 19 ust. 5 pkt 2 lit. c uchwały przyjęto maksymalną wysokość zabudowy 12 m do najwyższego punktu przekrycia dachu. Tymczasem Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Ścinawa przyjęte uchwałą Rady Miejskiej w Ścinawie nr LXXI/331/2009 z 24.09.2009 r. i zmienione uchwałą nr XXXVI/218/17 Rady Miejskiej w Ścinawie z 23.02.2017 r. na stronie 124 dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej dopuszcza maksymalną wysokość zabudowy 11m. W przekonaniu Wojewody, w świetle przedstawionej regulacji planu miejscowego doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, które spowodowane jest ewidentnym naruszeniem ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Skoro Rada określiła maksymalną wysokość zabudowy na 11 m, to nie mogła przyjąć większego niż 11m parametru wysokości zabudowy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Według natomiast art. 15 ust. 2 pkt 6 tej ustawy, do obligatoryjnych elementów planu miejscowego należy określenie maksymalnej wysokości zabudowy. Tym samym konieczne jest stwierdzenie nieważności zarówno § 19 uchwały jak i załącznika graficznego, w zakresach w jakich odnoszą się one do terenów 1 MZ – 16 MZ. W ocenie Wojewody w innym przypadku, tj. ograniczenia się do stwierdzenia nieważności wyłącznie § 19 ust. 5 pkt 2 lit. c uchwały, doprowadziłoby do sytuacji, w której skarżony plan miejscowy nie zawierałby, w stosunku do tego terenu, elementu obligatoryjnego, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

W przypadku ostatniego z zarzutów skargi jej autor wyjaśnił, że na rysunku planu znajduje się, nieuwzględniony w treści uchwały, teren 53 U. Natomiast § 29 uchwały wprowadza regulacje jedynie terenów 1 U- 52 U. Tym samym nie można powiązać terenu 53 U z terenami zieleni, które zostały, oznaczone kolorem zielonym. Skoro zatem do terenu 53 U nie odnosi się część tekstowa planu miejscowego to oznacza to, że 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. Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik Rady wniósł o jej oddalenie. Organ zwrócił uwagę, że znaczna część terenów oznaczonych w planie symbolem RM/MU, stanowią grunty budowlane zlokalizowane w pobliżu centrum miasta Ścinawa. W wielu przypadkach nie pełnią już funkcji gospodarstw rolnych. Właściciele tych terenów składali natomiast wnioski o umożliwienie w planie miejscowym zmiany ich funkcji na zabudowę mieszkaniowo-usługową. Zasady podane w § 13 pkt 5 zaskarżonej uchwały dotyczą więc w założeniu terenów w przypadku zmiany funkcji na planowaną zabudowę mieszkaniowo-usługową i nie dotyczą istniejącej zabudowy zagrodowej. W przypadku zgłoszenia przez właścicieli zmiany funkcji tych terenów, brak określenia w planie zasad scalania i podziału tych nieruchomości prowadzić mógłby do wątpliwości i różnic interpretacyjnych na etapie podziału na działki.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego § 19 oraz załącznika graficznego do uchwały, wyjaśniono, że tereny 1-16 MZ to tereny istniejącej zwartej zabudowy pierzejowej, zlokalizowanej w centrum miasta Ścinawa. Tereny te objęte są strefami ochrony konserwatorskiej „A” i „B”. Zgodnie z wymogami konserwatorskimi określonymi w § 9 uchwały: współczesna zabudowa winna być dostosowana w usytuowaniu, przy zachowaniu historycznej linii zabudowy, w zakresie skali, proporcji, gabarytów oraz kompozycji elewacji do zabudowy historycznej; wysokość nowej zabudowy oraz nowych obiektów budowlanych nie może być wyższa niż zabudowa zabytkowa na tym obszarze (z wyłączeniem budynku kościoła) a w przypadku zabudowy uzupełniającej, dostosowana do wysokości zabytkowej zabudowy w bezpośrednim sąsiedztwie. Z tego wynika,

że nowa zabudowa stanowić może jedynie plombowe uzupełnienie zwartej zabudowy istniejącej. Nie jest to więc typowa zabudowa jednorodzinna. Żeby zachować charakter istniejącej zabudowy oraz spełnić wymogi wynikające z zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, ustalono w planie, że nowe budynki wielorodzinne i jednorodzinne będą posiadały wysokość taką jak zabytkowa zabudowa istniejąca. Dlatego też dla nowej zabudowy na terenach 1-16 MZ ustalono jednolitą wysokość 12 m.

W przypadku ostatniego z zarzutów skargi wyjaśniono, że teren usług o symbolu 53 U na rysunku planu jest błędem edycyjnym i nie obejmuje go ustalenia planu dla terenów usługowych. Powinien mieć oznaczenie zgodne z funkcją wyznaczoną w studium tj. teren zieleni urządzonej.

Na rozprawie w dniu 12.03.2019 r. precyzując zakres skargi pełnomocnik organu nadzoru wskazał, że wnosi o stwierdzenie nieważności § 13 pkt 5 w części odnoszącej się do symbolu RM.

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

Zasadniczo zgodzić się należy z Wojewodą na temat wykładni art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., który należy interpretować w ten sposób, że określenie w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału dopuszczalne jest tylko wtedy, gdy ma to nastąpić na obszarze objętym planem miejscowym i przeznaczonym w tym planie na cele inne niż rolne i leśne. W przekonaniu Wojewody w przypadku niniejszej uchwały tak się jednak nie stało. Dlatego też zakwestionował on ustalone w § 13 pkt 5 uchwały szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości w zakresie dotyczącym terenu RM, tj. terenu zabudowy zagrodowej i obsługi rolnictwa. Zgodnie z tym przepisem: „Na obszarze planu ustala się następujące szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości: pkt 5) dla terenów zabudowy zagrodowej i obsługi rolnictwa z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowo-usługowej RM/MU: a) minimalna powierzchnia działki - 1000 m<sup>2</sup>, b) minimalna szerokość działki od strony ulicy dojazdowej - 20 m”.

Jak wiadomo, wymóg jasności prawa oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla adresatów co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Dotyczy to zwłaszcza miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności. Zawarte w nim przepisy powinny być jasne i czytelne, budzące jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych co do przeznaczenia terenów i związanych z nimi ograniczeniami. Jeżeli tego nie czynią mogą prowadzić do sporów interpretacyjnych i stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa prawa. Powyższe uwagi należy w pełni odnieść do skutków działalności orzeczniczej sądów administracyjnych. Taka kontrola pod względem zgodności z prawem uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest sprawowana w postępowaniach sądowych zainicjowanych skargami wojewodów, działających jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 u.s.g.).

Wojewoda powinien zatem nie tylko precyzyjnie sformułować żądanie skargi, ale przede wszystkim w taki sposób określić zakres stwierdzenia nieważności przepisu przez Sąd, aby przepis we fragmencie, który pozostał po takiej kontroli i nadal miał obowiązywać, zawierał normę prawną, która spełnia zasady prawidłowej legislacji. Taki przepis powinien być jasny i czytelny oraz nie budzić wątpliwości interpretacyjnych. W przypadku normy prawnej wyrażonej w art. 13 pkt 5 uchwały Wojewoda, precyzując na rozprawie zakres żądania zawartego w skardze, wskazał, że wnosi o stwierdzenie nieważności § 13 pkt 5 w części odnoszącej się do symbolu RM. W ocenie Sądu, brzemienne kwestionowanego przepisu, nie pozwala uczynić zadość takiemu żądaniu. Organ nadzoru oczekuje od Sądu stwierdzenia nieważności § 13 pkt 5 uchwały w zakresie dotyczącym terenu RM, nie zauważając jednocześnie tego, że przepis w inkryminowanym fragmencie brzmi: „(...) dla terenów zabudowy zagrodowej i obsługi rolnictwa z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowo-usługowej RM/MU (...)”. Uwzględnienie żądania organu nadzoru prowadziłoby więc do sytuacji, w której sporny przepis musiałby otrzymać brzmienie: „dla terenów zabudowy mieszkaniowo-usługowej MU” lub: „dla terenów z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowo-usługowej /MU”. W tym miejscu należy zauważyć, że określenie w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału dla terenu oznaczonego symbolem

MU znajduje się w § 13 pkt 4 uchwały. Przewidziane tam ustalenia szczegółowe zasad i warunków scalania i podziału dla nieruchomości powstałych w wyniku scalania i podziału (w zakresie wielkości i kształtu wydzielonych działek) różnią się od tych przewidzianych w kwestionowanym § 13 pkt 15 uchwały (porównaj: § 13 pkt 4 lit. a tiret drugie, lit. b tiret drugie z § 13 pkt 5 lit. a i lit. b uchwały). Takie odmienne regulacje dla terenów oznaczonych symbolami MU, w obrębie jednej uchwały, prowadziłyby do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. przez przyjęcie regulacji wprowadzających brak pewności w zakresie możliwości związanych z zagospodarowaniem terenu. Wewnętrznie sprzeczne postanowienia uchwały w zakresie terenów MU naruszałyby także zasady jasności i przejrzystości przepisów prawa, tj. art. 2 Konstytucji RP, który nakłada na organy tworzące system prawa obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności uchwałodawczej.

Niezależnie od przedstawionej w tym miejscu argumentacji nie jest przedmiotem istotnych rozbieżności w orzecznictwie sądowo-administracyjnym pogląd o tym, że zakres ustaleń planu miejscowego powinien przede wszystkim być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Tak jak Rada może odstąpić od obowiązku określenia szczegółowych warunków i zasad scalenia i podziałów, gdy uzasadniają to okoliczności faktyczne i prawne, na tej samej zasadzie, może ona takie zasady wprowadzić w tych wszystkich przypadkach, gdy jest to uzasadnione szczególnymi względami faktycznymi. Nie jest przy tym przedmiotem kontroli tut. Sądu, ocena celowości wprowadzenia przez Radę przeznaczenia mieszanego: RM/MU, w sytuacji, gdy ten teren obejmuje grunty zlokalizowane w pobliżu centrum miasta, które nie pełnią już funkcji gospodarstw rolnych. Rada Miejska powinna w końcu przesądzić, czy z punktu widzenia zagospodarowania przestrzennego Ścinawa, a dokładnie tereny znajdujące się w pobliżu ścisłego centrum, będą miastem czy też wsią. Tym bardziej, że z odpowiedzi na skargę wynika, iż właściciele tych terenów składali wnioski o umożliwienie w planie miejscowym zmiany ich funkcji na zabudowę mieszkaniowo-usługową. Właśnie względem na szczególność analizowanego przypadku, zwłaszcza biorąc pod uwagę położenie na terenie miasta, stosunkowo niewielką powierzchnię poszczególnych działek oznaczonych symbolem RM/MU, charakter zabudowy już tam istniejącej oraz dopuszczoną w planie przyszłą zabudowę mieszkaniowo-usługową, to wszystko sprawiło, że można mówić o zmianie przeznaczenia takiego terenu, jako terenu, który przestał być użytkowany rolniczo. Dopuszczenie w planie miejscowym zabudowy zagrodowej i obsługi rolnictwa na tym terenie nie zmieniło opisanego w tym miejscu charakteru tego terenu, co przyznaje również organ nadzoru, podejmując w tym zakresie próbę modyfikacji żądania zawartego w skardze, prowadzącego przecież do pozostawienia tylko oznaczenia MU.

Z przedstawionych powodów Sąd nie uwzględnił zmodyfikowanego na rozprawie żądania skargi dotyczącego stwierdzenia nieważności § 13 pkt 5 w części odnoszącej się do symbolu RM.

Z przywołanych przez Wojewodę postanowień Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Ścinawa przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Ścinawie nr LXXI/331/2009 z 24.09.2009 r. i zmienionego uchwałą nr XXXVI/218/17 Rady Miejskiej w Ścinawie z 23.02.2017 r. (strona 124) wynika, że dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej maksymalna wysokość zabudowy wynosi 11 m. Tym samym Rada określiła w Studium w zakresie wysokości zabudowy wskaźnik urbanistyczny, który należy stosować w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). Zasadnie zatem organ nadzoru zwrócił uwagę na treść § 19 ust. 5 pkt 2 lit. c uchwały, gdzie Rada dla terenów oznaczonych w planie symbolem 1 MZ - 16 MZ, przyjęła maksymalną wysokość zabudowy 12 m do najwyższego punktu przekrycia dachu. Zatem maksymalna wysokość zabudowy na terenie 1 MZ-16MZ została określona w § 19 ust. 5 pkt 2 lit. c) uchwały w sposób sprzeczny z treścią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Ścinawa. Podzielenie w powyższym zakresie stanowiska organu nadzoru nie oznacza akceptacji tut. Sądu dla stwierdzenia nieważności całego przepisu § 19 uchwały oraz załącznika graficznego do uchwały w zakresie regulacji odnoszących się do terenu oznaczonego symbolem 1MZ-16MZ. Zdaniem Sądu, zaskarżoną uchwałą należało unieważnić tylko w zakresie § 19 ust. 5 pkt 2 lit c uchwały. Pozostawienie w obrocie prawnym pozostałej regulacji uchwały, odnoszącej się do terenu oznaczonego symbolem 1MZ-16MZ nie spowoduje bowiem niewykonalności uchwały z powodu niekompletności obowiązkowej regulacji planu miejscowego, wynikającej z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. (określenie maksymalnej

wysokości zabudowy). W tym miejscu należy zauważyć, że postanowienia szczegółowe planu miejscowego dotyczące konkretnych przeznaczeń terenu powinny być interpretowane razem z postawieniami ogólnymi, które odnoszą się do wszystkich przeznaczeń. W § 9 uchwały Rada ustaliła warunki zagospodarowania terenów wynikające z zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków. Tereny 1MZ-16 MZ są terenami objętymi strefami ochrony konserwatorskiej „A” i „B”. Zgodnie z § 9 ust. 2 uchwały: współczesna zabudowa winna być dostosowana w usytuowaniu, przy zachowaniu historycznej linii zabudowy, w zakresie skali, proporcji, gabarytów oraz kompozycji elewacji do zabudowy historycznej (pkt 4); wysokość nowej zabudowy oraz nowych obiektów budowlanych nie może być wyższa niż zabudowa zabytkowa na tym obszarze (z wyłączeniem budynku kościoła) a w przypadku zabudowy uzupełniającej, dostosowana do wysokości zabytkowej zabudowy w bezpośrednim sąsiedztwie (pkt 5). Zaskarżona uchwała zawiera zatem normy prawne, na których podstawie możliwym jest wyinterpretowanie maksymalnej wysokości zabudowy na terenie oznaczonym symbolem 1MZ-16MZ, która będzie posiadała wysokość taką jak zabytkowa zabudowa istniejąca. W przekonaniu Sądu, dopuszczalne jest przy tym określenie w planie miejscowym maksymalnej wysokości zabudowy dla budynków przez odniesienie się do istniejącej zabudowy, zwłaszcza w przypadku, gdy nowa zabudowa będzie miała charakter plombowy i stanowiła uzupełnienie zwartej zabudowy istniejącej. Przyjdzie również zauważyć, że sam przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nie narzuca sposobu określenia maksymalnej wysokości zabudowy w planie miejscowym. Ponadto rozstrzygających regulacji w tym przedmiocie nie zawiera rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Gdyby jednak organ nadzoru nie podzielił przedstawionego w tym miejscu stanowiska, to przyjdzie wskazać, że Rada na skutek nin. wyroku powinna uzupełnić zaskarżoną uchwałę o precyzyjne i nie wymagające dalszej interpretacji określenie obowiązkowego składnika planu miejscowego, o którym mowa w tym miejscu dla terenów 1MZ-16MZ. Spodziewane w tym zakresie uzupełnienie uchwały doprowadzi do jej pełnej zgodności z prawem, natomiast przejściowa trudność w interpretacji wymaganej regulacji ustawowej nie ma istotnego znaczenia w świetle przedstawionego przez organ stanu faktycznego i prawnego przyjętego w zaskarżonej uchwale.

Treść art. 15 u.p.z.p. wskazuje, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest jego integralną częścią, ma tym samym także moc wiążącą i jest „uściśleniem” części tekstowej. Stąd ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie (czyli z uwzględnieniem tak części graficznej jak i tekstowej). Ze wskazanych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Inaczej mówiąc, część graficzna planu nie może zawierać ustaleń, które nie odpowiadają zawartości tekstu planu. W zakwestionowanej uchwale wskazano między innymi ustalenia dla strefy „U”. W § 29 uchwały wprowadza się regulację dla terenów 1U-52U. Natomiast analiza załącznika graficznego do uchwały wskazuje, że na tym załączniku znajduje się nieuwzględniony w treści uchwały, teren 53U. W efekcie należy zgodzić się z organem nadzoru, że normodawca gminny (być może istotnie przez pomyłkę) zawarł w załączniku graficznym ustalenia dla terenu usług o symbolu U53, zamiast jak podjęto się w odpowiedzi na skargę teren zieleni urządzonej, co powoduje niespójność pomiędzy częściami planu. To oznacza, że w niniejszej sprawie plan miejscowy został w tym zakresie podjęty z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania, co stanowi podstawę stwierdzenia nieważności części graficznej we wskazanym fragmencie.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że uchwalając zaskarżony plan, w części obejmującej regulację zawartą w § 19 ust. 5 pkt 2 lit. c oraz załączenia graficznego do zaskarżonej uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 53U, Rada Miejska w istotny sposób naruszyła wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowe, co w świetle art. 28 ust. 1 u.p.z.p., uzasadniało stwierdzenie nieważności planu w tej części. Z tych też powodów, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzeczono jak w pkt 1 sentencji. W pozostałej części skarga podlega oddaleniu na podstawie art. 151 p.p.s.a.

O kosztach postępowania w zakresie kosztów zastępstwa procesowego orzeczono zgodnie z art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a.