



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 lutego 2023 r.

Poz. 1412

WYROK NR II SA/WR 287/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 2 sierpnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Filipowicz -
Kremis (spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Adam Habuda
Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na posiedzeniu niejawnym
w trybie uproszczonym w dniu 2 sierpnia 2022 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich
z dnia 28 października 2021 r. nr XLIII/575/21
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części działki
nr 92/88 obręb Mokronos Górny

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 14 ust. 3 pkt 1 w fragmencie: „w odległości 5 metrów od linii rozgraniczających ciągu pieszo – jezdnego oznaczonego symbolem 1KPJ oraz” i § 15 ust. 2 pkt 1 w fragmencie: „i wynoszącą 8m”;
- II. zasądza od Gminy Miejskiej w Kątach Wrocławskich na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich XLIII/575/21 z dnia 28 października 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części działki nr 92/88 obręb Mokronos Górny, (Dz. U. Woj. Dolno.2021.5295 z dnia 2021.11.17). Zaskarżył tę uchwałę w części, tj. w zakresie § 14 ust. 3 pkt 1 we fragmencie „w odległości 5 metrów od linii rozgraniczających ciągu pieszo-jezdnego oznaczonego symbolem IKPJ oraz” i § 15 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „i wynoszącą 8 m.” Wojewoda wskazał, że skargę wnosi na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz.1372) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1, art. 119 pkt 2 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.). Wojewoda zarzucił Radzie Miejskiej w Kątach Wrocławskich podjęcie § 14 ust. 3 pkt 1 we fragmencie: „w odległości 5 metrów od linii rozgraniczających ciągu pieszo-jezdnego, oznaczonego symbolem IKPJ oraz” i § 15 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „i wynoszącą 8 m” uchwały nr XLIII/575/21 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 28 października 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części działki nr 92/88 obręb Mokronos Górny z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 - dalej: ustawy) w związku z § 8 ust. 2 mającego zastosowanie w niniejszej sprawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587 - dalej: rozporządzenia), polegającym na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały w zakresie: - istnienia i odległości linii zabudowy na objętym planem terenie, oznaczonym jako 1 US, usytuowanej od linii rozgraniczającej ten teren z terenem drogi pieszojezdnej, oznaczonym jako IKDPJ; - szerokości w liniach rozgraniczających objętego planem terenu drogi pieszojezdnej, oznaczonego symbolem IKDPJ.

W uzasadnieniu organ nadzoru wskazał, że Rada Miejska w Kątach Wrocławskich w dniu 28 października 2021 r., w związku z uchwałą nr XXVII/398/20 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 29 października 2020 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części działki nr 92/88 obręb Mokronos Górny, po stwierdzeniu, że ustalenia planu nie naruszają ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, podjęła uchwałę nr XLIII/575/21 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części działki nr 92/88 obręb Mokronos Górny, zwaną dalej „uchwałą”. Ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie. W podstawie prawnej uchwały przywołano m.in. art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym i art. 20 ust. 1 ustawy. Wojewoda podkreśla, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany 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, pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska w Kątach Wrocławskich, uchwalając przedmiotową zmianę planu zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego w zakresie objętym wnioskiem o stwierdzenie nieważności. Ponadto skarżący podkreśla, że 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 tego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta przez Radę Miejską w Kątach Wrocławskich w dniu 29 października 2020 r. Według § 14 ust. 3 pkt 1 uchwały: „Na terenie, o którym mowa w ust. 1 [I US], ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: 1) obowiązują nieprzekraczalne linie zabudowy określone zgodnie z rysunkiem planu - wyznaczone w odległości 5 metrów od linii rozgraniczającej ciągu pieszo-jezdnego oznaczonego symbolem I KPJ oraz w odległości 6 metrów od linii rozgraniczającej ul. Spacerowej, będącej zachodnią granicą opracowania, znajdującej się poza obszarem planu.”. W §15 ust. 2 pkt 1 uchwały postanowiono: „Na terenie, o którym mowa w ust. 1 [IKDPJ], obowiązują następujące ustalenia dotyczące zagospodarowania: 1) ustala się szerokość w liniach rozgraniczających zgodnie z rysunkiem planu i wynoszącą 8 m”.

Analiza załącznika graficznego do uchwały, (załącznik nr 1), prowadzi do stwierdzenia, że wymienione ustalenia tekstu uchwały w zakresie: - linii zabudowy, na terenie oznaczonym symbolem I US, w odległości 5 metrów od linii rozgraniczającej ciągu pieszo-jezdnego oznaczonego symbolem IKPJ; - szerokości w liniach rozgraniczających terenu drogi pieszo-jezdnej, oznaczonego symbolem IKDPJ nie zostały odzwierciedlone na załączniku graficznym do uchwały. Rysunek planu nie wyznacza na terenie I US linii zabudowy usytuowanych od linii rozgraniczającej ten teren z terenem I KDPJ. Z kolei w zakresie szerokości w liniach rozgraniczających terenu I KDPJ parametr ten wynosi 7,8 - 9,4 m.

Z pisma Burmistrza Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie z dnia 2 lutego 2022r. (sygn. GIGP.6721, 11.2020/40) wynika, że ustalenia w zakresie linii zabudowy oraz szerokości w liniach rozgraniczających zawarte w kwestionowanych fragmentach przepisów uchwały są wynikiem omyłki bowiem zamiarem Gminy nie było określenie linii zabudowy usytuowanych od linii rozgraniczającej teren I US z terenem IKDPJ; ustalenie szerokości w liniach rozgraniczających terenu drogi pieszo-jezdnej, tj. terenu I KDPJ, jak na rysunku planu. W związku z tym ustalenia wynikające z załącznika graficznego, wprowadzające ustalenia w zakresie linii zabudowy wyłącznie w odległości 6 m od zachodniej granicy obszaru objętego planem oraz ustalające szerokość drogi pieszo - jezdnej (teren IKDPJ) w odległości 7,8 m - 9,4 m, są prawidłowe.

Wobec powyższego należy pamiętać, że ustalenia zawarte w tekście uchwały, w szczególności dotyczące wiążącego przeznaczenia terenów (co wiąże się m.in. z precyzyjnym określeniem linii rozgraniczających dany teren) oraz zasad kształtowania zabudowy (których elementem są m.in. linie zabudowy wraz z ich parametrami), przez to wpływające na sposób kształtowania prawa własności nieruchomości, nie mogą pozostawać w sprzeczności z ustaleniami rysunku planu, stanowiącym integralną część planistycznego aktu prawnego. Ustalenia te, mocą art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy, to ustalenia obligatoryjne i fundamentalne w każdym planie miejscowym, szczególnie dopuszczającym możliwość realizacji zabudowy. Według 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. W ocenie organu nadzoru 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 tekst uchwały lub pomijać ustaleń zawartych w tekście. Skoro w tekście uchwały wyraźnie określono linie zabudowy wraz z ich odległościami od linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu, jako element zasad kształtowania zabudowy i odesłano w zakresie ich przebiegu (parametrów) również do rysunku planu, zdaniem organu nadzoru, ustalenia w tym zakresie powinny znaleźć odzwierciedlenie na rysunku. Analogicznie ustalenia rysunku planu w zakresie linii zabudowy i ich odległości od linii rozgraniczających terenów powinny być zbieżne z tożsamymi ustaleniami odnoszącymi się do tych terenów w części tekstowej planu. Identyczne argumenty należy odnieść do zbieżności części tekstowej i rysunkowej planu miejscowego w zakresie tak fundamentalnej kwestii jak niebudzące wątpliwości określenie przeznaczenia terenu za pomocą linii rozgraniczających dany teren, co w przypadku dróg (publicznych jak i niepublicznych) wyraża się w określeniu ich szerokości w liniach rozgraniczających.

Sam rysunek jako „znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest „opisany” w tekście planu. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 23 lipca 2013 roku, sygn. akt II SA/Wr 309/13 i z dnia 7 maja 2014 roku, sygn. akt II SA/Wr 116/14). W kontekście powyższego oczywistym jest, że w niniejszej sprawie, w zakresie skarżonych fragmentów § 14 ust. 3 pkt 1 i § 15 ust. 2 pkt 1 uchwały, nie można powiązać ustaleń rysunku planu z jego tekstem. Tekst uchwały w zakresie linii zabudowy i ich odległości od linii rozgraniczających na terenie I US, oprócz odesłania do rysunku planu, podaje konkretne odległości linii zabudowy od linii rozgraniczających teren. Na rysunku brak jest takich ustaleń od linii rozgraniczającej teren I US od strony południowej. W przypadku szerokości w liniach rozgraniczających terenu drogi pieszojezdnej I KDPJ tekst uchwały również, oprócz odesłania do części graficznej, podaje precyzyjną szerokość drogi. Jednakże załącznik graficzny podaje zupełnie inną wartość tego parametru dla przedmiotowego terenu. Powyższe oznacza, że w trakcie sporządzania przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego nastąpiło naruszenie zasad jego sporządzania. W przypadku linii zabudowy brak sprzeczności między jej przebiegiem określonym w tekście i na rysunku planu jest o tyle istotny, że linia zabudowy ogranicza obszar, wewnątrz którego można ulokować budynek lub budowlę w taki sposób, by spełnione były inne warunki określone w miejscowym planie. Wyznaczenie linii zabudowy ma podstawowe znaczenie dla możliwości rozwoju infrastruktury technicznej na danym terenie oraz pozwala na zaprowadzenie ładu przestrzennego, porządkuje bowiem zabudowę i pozwala na czytelne wyznaczenie przestrzeni publicznej. Wyznaczenie w planie miejscowym określonego terenu (za pomocą precyzyjnie określonych linii rozgraniczających) i ustalenie zasad jego zagospodarowania 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 zasady jego zagospodarowania, wiążące podmioty zewnętrzne wobec organów władzy publicznej, są co najmniej nieczytelne lub nie mogą 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 oraz zakresu tych praw i obowiązków. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, wykazana sprzeczność pomiędzy tekstem uchwały a jej częścią graficzną stanowi istotne naruszenie prawa, tj. naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08) 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.”.

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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09). Ustalenie przeznaczenia terenu wyłącznie w części graficznej planu miejscowego oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania tego aktu normatywnego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 29 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 628/17). Zdaniem organu nadzoru identyczną argumentację należy odnieść do sytuacji, w której: - część tekstowa planu określa, wiążące adresatów uchwały, przebieg i odległości linii zabudowy od linii rozgraniczających terenu o określonym przeznaczeniu, odsyłając w tym zakresie jednocześnie do rysunku planu, który dla tych terenów zawiera zupełnie odmienne ustalenia (np. nie ustala tych linii albo ustala je w odmiennej niż wskazana w tekście odległości od linii rozgraniczających); - część tekstowa planu w sposób odmienny w stosunku do załącznika graficznego określa parametr szerokości w liniach rozgraniczających terenu drogi publicznej lub niepublicznej.

Uwzględniając ewentualną treść skarżonych przepisów uchwały po stwierdzeniu nieważności ich kwestionowanych fragmentów: - § 14 ust. 3 pkt 1 uchwały, zgodnie z którym: „Na terenie, o którym mowa w ust. 1 [I US], ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu w tym zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: 1) obowiązują nieprzekraczalne linie zabudowy określone zgodnie z rysunkiem planu - wyznaczone w odległości 6 metrów od linii rozgraniczającej ul. Spacerowej, będącej zachodnią granicą opracowania, znajdującej się poza obszarem planu.”, - § 15 ust. 2 pkt 1 uchwały, zgodnie z którym „Na terenie, o którym mowa w ust. 1 [I KDPJ], obowiązują następujące ustalenia dotyczące zagospodarowania: 1) ustala się szerokość w liniach rozgraniczających zgodnie z rysunkiem planu.”, jak również biorąc pod uwagę oświadczenie Gminy Kąty Wrocławskie o prawidłowości ustaleń dla terenów I US i I KDPJ przyjętych na rysunku planu, możliwym jest jednoznaczne ustalenie na tych terenach, wyłącznie w oparciu o rysunek planu, wskaźników odpowiednio nieprzekraczalnej linii zabudowy oraz szerokości w liniach rozgraniczających drogi pieszojezdnej.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę organ uznał zasadność skargi i wniósł o uwzględnienie jej w całości.

Wojewódzki sąd administracyjny zważył:

Skarga zasługuje na uwzględnienie, gdyż uchwała narusza prawo w zakresie nią objętym. Stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1389 ze zm., dalej: „p.p.s.a.”), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg organu nadzoru na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Zakres kontroli sprawowanej określa zaś ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1066), stanowiąc w art. 1 ust. 2, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem jej zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Następnie trzeba powiedzieć, że zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego, jego zadania, uprawnienia, a także nadzór nad samorządem zostały ujęte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78, poz. 483, ze zm.), w art. 163-172. Ustawa zasadnicza nadaje jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie przyznanych im uprawnień samodzielność i zapewnia na mocy art. 165 ochronę sądową. Jednocześnie w art. 171 Konstytucja RP poddaje działalność samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności nadzorowi, wykonywanemu przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodów, a w zakresie spraw finansowych przez regionalne izby obrachunkowe. Kryterium nadzoru stanowi zgodność działalności samorządu z Konstytucją i ustawami. Przesłanki sprawowania nadzoru i wydawania rozstrzygnięć nadzorczych określone zostały nadto w ustawie o samorządzie gminnym, w rozdziale 10, zatytułowanym „nadzór nad

działalnością gminną” która w art. 85 stanowi, że nadzór nad wykonywaniem zadań gminy sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Ponadto, jak określa art. 87 ustawy o samorządzie gminnym, organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminy tylko w przypadkach określonych ustawami. Brzmienie przytoczonych przepisów wskazuje, że ocena działalności jednostki samorządu terytorialnego (tu: gminy) została przekazana wojewodzie wyłącznie z punktu widzenia kryterium zgodności z prawem, czyli kryterium legalności. Organ nadzoru może wkraczać w działalność gminy tylko w przypadkach określonych w ustawie. Jak dalej wskazał ustawodawca w art. 91 ust. 1 ustawy, o braku legalności uchwały orzeka organ nadzoru, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4). Wojewoda Dolnośląski wywiódł skargę na uchwałę w trybie art. 93 ust. 1 przytoczonej wcześniej u.s.g. Przewidziane powołanym przepisem prawo organu nadzoru do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przysługuje wówczas, gdy organ ten przed upływem 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzystał ze środka nadzoru określonego w art. 91 ustawy, tj. nie stwierdził nieważności tej uchwały we własnym zakresie. Po upływie tego terminu organ nadzoru, chcąc spowodować wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwej, w jego ocenie, uchwały (w całości czy też części) musi ją zaskarżyć do sądu administracyjnego. W rozpoznawanej sprawie dalej ważne jest, że – zdaniem organu nadzoru - uchwała planistyczna musi być spójna w zakresie treści uchwały i załącznika graficznego. Biorąc zatem pod uwagę, że sam rysunek planu nie ma w sposób samodzielny znaczenia normatywnego, a jedynie obrazuje, przedstawia w formie graficznej ustalenia tekstowe, w ten sposób je dookreślając i uzupełniając (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 747/12, CBOSA) nie można uznać, że określenie linii zabudowy jedynie na rysunku planu przy wyłącznym odesłaniu w części tekstowej do części graficznej wychodzi naprzeciw wymaganiom ustawy planistycznej. Ustalenie tekstowe co do linii zabudowy odsyłające całkowicie do rysunku planu nie nadało bowiem rysunkowi znaczenia normatywnego i traktować należy równoznacznie z nieustaleniem tegoż ustawowego wymogu. Dalej należy wskazać, że część graficzna planu stanowi uszczegółowienie, uzupełnienie i wyjaśnienie części tekstowej oraz ma moc wiążącą, tym samym postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną. Wobec tego nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem. W przypadku zaskarżonej uchwały jest bezsporne pomiędzy stronami, co potwierdza analiza treści i rysunku planu, że takie rozbieżności dotyczą linii zabudowy na objętym planem terenie, oznaczonym IUS, usytuowanej od linii zabudowy rozgraniczającej ten teren z terenem drogi pieszo-jezdnej. Dodatkowo różnice pomiędzy tekstem uchwały a jej załącznikiem graficznym widoczne są także w odniesieniu do szerokości dróg w liniach rozgraniczających. Powyższa rozbieżność między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadnia stwierdzenie nieważności wskazanych przez Wojewodę Dolnośląskiego zapisów planu miejscowego.

W tym miejscu trzeba dodać, że w rozdziale 3 kontrolowanej uchwały, określającym „przeznaczenie oraz uzupełniające przepisy szczegółowe dla poszczególnych terenów” w § 14 ust. 1 uchwalono, że dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem IUS i opisanym jako teren sportu i rekreacji, ustala się przeznaczenie pod: 1) obiekty i urządzenia sportu i rekreacji - przez które należy rozumieć budynki służące działalności sportowo-rekreacyjnej, takie jak: hale sportowe, sale gimnastyczne, siłownie, kręgielnie, a także budowle i terenowe urządzenia sportowe jak: stadiony, boiska, korty, bieżnie, trybuny; 2) świetlice wiejskie; 3) place zabaw; 4) za-budowę usługową służącą obsłudze terenów sportu i rekreacji - przez którą należy rozumieć obiekty towarzyszące funkcji sportowo - rekreacyjnej jak szatnie i sanitaria-ty, a także drobne usługi handlu i gastronomii o powierzchni nie większej niż 20% powierzchni użytkowej budynku o przeznaczeniu sportowo - rekreacyjnym. W ust. 2. wyjaśniono, że usługi służące obsłudze terenu sportu i rekreacji, o których mowa w ust. 1 pkt 2 dopuszcza się jako przeznaczenie uzupełniające. Ustęp 3 stanowi, że na terenie, o którym mowa w ust. 1, ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu w tym zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: 1) obowiązują nieprzekraczalne linie zabudowy określone zgodnie z rysunkiem planu - w odległości 5 metrów od linii rozgraniczających ciągu pieszo -

jezdnego oznaczonego symbolem 1KPJ” (zaskarżony fragment – przyp. sądu) oraz w odległości 6 metrów od linii rozgraniczającej ul. Spacerowej, będącej zachodnią granicą opracowania, znajdującej się poza obszarem planu; § 15 (zamieszczony w tym samym rozdziale) stanowi w pkt 1 że teren oznaczony na rysunku planu symbolem 1KDPJ oraz opisany jako teren drogi pieszo - jezdnej, przeznacza się pod teren drogi pieszo - jezdnej wraz z niezbędnymi urządzeniami towarzyszącymi; ust. 2 tego paragrafu stanowi że na terenie, o którym mowa w ust. 1 obowiązują następujące ustalenia dotyczące zagospodarowania: 1) ustala się szerokość w liniach rozgraniczających zgodnie z rysunkiem planu ”i wynoszącą – 8 m”, (zaskarżone).

Analiza załącznika graficznego nr 1 do uchwały wskazuje, że w Legendzie wymieniono: granice opracowania planu, granice o. w.-ochrony konserwatorskiej, granice B ochrony konserwatorskiej, obszar zasięgu powierzchni ograniczających przeszkody dla lotniska Strachowice, linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu, lub różnych zasadach zagospodarowania, nieprzekraczalne linie zabudowy. Przeznaczenie terenu: Teren sportu i rekreacji, teren drogi pieszo-jezdnej. Wynika z tego wprost, że podane w tekście planu w § 14 i 15 określenia, a zaskarżone przez organ nadzoru, na załączniku nr 1 nie występują. Co istotne, Burmistrz Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie wyjaśnił w piśmie z dnia 2 II 2022 r., skierowanym do organu nadzoru, stwierdził, że ustalenia w zakresie linii zabudowy oraz szerokości w liniach zabudowy (w części tekstowej- przyp. sądu) są wynikiem pomyłki, bowiem zamiarem uchwałodawcy nie było określenie linii zabudowy usytuowanych od linii rozgraniczających teren 1US z terenem 1KDPJ, a ustalenie szerokości w liniach rozgraniczających terenu drogi pieszo-jezdnej, tj. terenu 1KDPJ na rysunku planu są prawidłowe.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach oparto o przepis art. 200 p.p.s.a.