



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 17 września 2021 r.

Poz. 4278

### WYROK NR II SA/WR 29/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 9 kwietnia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis  
Asesor WSA Wojciech Śnieżyński (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II  
na posiedzeniu niejawnym w dniu 9 kwietnia 2021 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Kondratowice  
z dnia 28 września 2020 r. nr XXIII/154/2020  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Prusy

**I. stwierdza nieważność § 13 ust. 1 pkt 3 lit. c we fragmencie „stanowiących przeznaczenie uzupełniające”, § 18 ust. 3 pkt 9 lit. a i lit. c, § 19 ust. 3 pkt 10 lit. b, § 21 ust. 3 pkt 8 lit. c, § 39 ust. 4 we fragmencie „od 20 m do 28 m” zaskarżonej uchwały oraz załącznika graficznego do tej uchwały w zakresie terenu RO;**

**II. zasądza od Gminy Kondratowice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Kondratowice nr XXIII/154/2020 z dnia 28 września 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Prusy, wnosząc o stwierdzenie nieważności § 13 ust. 1 pkt 3 lit. c we fragmencie "stanowiących przeznaczenie uzupełniające", § 18 ust. 3 pkt 9 lit. a i lit. c, § 19 ust. 3 pkt 10 lit. b, § 21 ust. 3 pkt 8 lit. c oraz § 39 ust. 4 we fragmencie "od 20 m do 28 m" zaskarżonej uchwały oraz załącznika graficznego do uchwały w zakresie terenu RO.

Organ nadzoru zarzucił Radzie Gminy podjęcie:

- 1) załącznika graficznego do uchwały w zakresie terenu RO z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293), zwanej dalej "u.p.z.p.", w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na braku ustaleń w tekście uchwały odnośnie wskazanego na załączniku graficznym terenu, oznaczonego symbolem RO,
- 2) § 13 ust. 1 pkt 3 lit. c we fragmencie "stanowiących przeznaczenie uzupełniające" uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak określenia wskaźników w zakresie minimalnej liczby miejsc parkingowych na terenie oznaczonym symbolem M dla usług, stanowiących przeznaczenie podstawowe,
- 3) § 18 ust. 3 pkt 9 lit. a i lit. c, § 19 ust. 3 pkt 10 lit. b oraz § 21 ust. 3 pkt 8 lit. c, § 39 ust. 4 we fragmencie "od 20 m do 28 m" uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia, polegającym na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały.

Na uzasadnienie skargi podano, że w trakcie postępowania nadzorczego, dotyczącego uchwały, organ nadzoru stwierdził, że § 5 ust. 1 zaskarżonej uchwały Rady ustaliła kategorie przeznaczenia terenów. Uchwała nie przewiduje żadnych ustaleń dla terenów RO. Załącznik graficzny do uchwały zawiera jednak teren oznaczony symbolem RO. Oznacza to, że Rada objęła wskazany teren planem miejscowym bez ustalenia dla niego przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania. Taki sposób regulacji, w ocenie organu nadzoru, stanowi istotne naruszenie prawa, które powodować musi eliminację z części graficznej uchwały terenu RO. Powoduje on bowiem jedynie pozorne objęcie określonego terenu planem miejscowym (czego konsekwencją jest konieczność stosowania do niego regulacji odnoszących się do obszarów objętych planami miejscowymi i brak możliwości stosowania tych przepisów, które odnoszą się do obszarów, na których plany miejscowe nie obowiązują), przy jednoczesnym braku rzeczywistego ukształtowania ładu przestrzennego.

Następnie skarżący organ zauważył, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. jednym z obligatoryjnych elementów planu miejscowego, który należy uwzględnić na etapie dokonywania jego ustaleń, jest określenie minimalnej liczby miejsc do parkowania. Uszczegółowienie w tym zakresie elementów planu zawiera rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia wskazano, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Tymczasem Rada, realizując powyższy obowiązek, w § 13 ust. 1 pkt 3 uchwały przyjęła: 3) ustala się obowiązek zapewnienia miejsc parkingowych w liczbie nie mniejszej niż: a) 2 miejsca parkingowe na 1 mieszkanie w zabudowie: zagrodowej, mieszkaniowej jednorodzinnej i mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, b) 1,3 miejsca parkingowe na 1 mieszkanie w zabudowie mieszkaniowej wielorodzinnej, c) dodatkowe 1 miejsce parkingowe na każde 50 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej usług stanowiących przeznaczenie uzupełniające, d) 1 miejsce parkingowe na każde 20 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej usług na terenach U, e) 1 miejsce parkingowe na każde 50 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej usług na terenach UP, f) 3 miejsca parkingowe na terenie UO, g) 10 miejsc parkingowych na terenie UZ, h) 5 miejsc parkingowych na 100 miejsc

użytkowników na terenie usług sporu i rekreacji US, i) 10 miejsc parkingowych na 50 m<sup>2</sup> na terenach produkcyjno-usługowych P/U, j) 3 miejsca parkingowe na 10 zatrudnionych na terenach obsługi produkcji w gospodarstwie rolnym i usług RU/U, k) do wymaganej liczby miejsc parkingowych zalicza się również miejsca w garażach lub wiatach garażowych, l) miejsca do parkowania należy realizować jako utwardzone w całości lub w części, m) miejsca parkingowe przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową należy wyznaczać na zasadach określonych w przepisach odrębnych.

Wojewoda stwierdził, że skutkiem przyjęcia takiej regulacji jest brak określenia ilości miejsc parkingowych dla usług stanowiących przeznaczenie podstawowe na terenach oznaczonych symbolami M, MN/U, M/U. Względem terenów oznaczonych symbolami MN/U oraz M/U brak jest ustaleń w zakresie miejsc parkingowych w odniesieniu do usług (§ 20 ust. 1 pkt 3 uchwały, § 21 ust. 1 pkt 3 uchwały), a w odniesieniu do terenu, oznaczonego symbolem M do usług nieuciążliwych (§ 17 ust. 1 pkt 4 uchwały) wskazanych, jako jedno z przeznaczeń podstawowych.

Odnosząc się do stanowiska Rady Gminy, która poinformowała, że brak ustalenia miejsc parkingowych stanowi pomyłkę pisarską, a przed wyrazem "uzupełniające" powinny być wyrazy "podstawowe i", organ nadzoru uznał, że dla przywrócenia w tym zakresie spójności planu miejscowego, wystarczające jest stwierdzenie nieważności § 13 ust. 1 pkt 3 lit. c uchwały we fragmencie "stanowiących przeznaczenie uzupełniające". Taki sposób ograniczenia przedmiotu zaskarżenia, jeżeli okoliczności sprawy na to pozwalają, jest aprobowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (tak m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z 08.02.2017 r., sygn. akt II SA/Wr 824/16).

Zdaniem organu nadzoru mocą § 18, § 19, § 21 zaskarżonej uchwały Rada dokonała szczegółowych ustaleń dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 3MN, 10MN, 3MW, 5M/U, wprowadzając ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy m.in. nieprzekraczalnych linii zabudowy. Organ nadzoru zauważył, że odległości od dróg czy ciągów pieszo-jezdnych określone w tekście § 18 ust. 3 pkt 9 lit. a i lit. e, § 19 ust. 3 pkt 10 lit. b oraz § 21 ust. 3 pkt 8 lit. c uchwały dla terenów 3MN, 10MN, 3MW, 5M/U, nie są spójne z wartościami zwymiarowanymi na załączniku graficznym. W ocenie tego organu, wskazana w § 18 ust. 3 pkt 9 lit. a uchwały odległość od linii rozgraniczającej drogi KDL na terenie 3MN wynosi 6m, nie zaś dopuszczoną odległość 1m i 8m. Wskazanie odległości od linii rozgraniczającej od ciągów pieszo-jezdnych KDX na terenie 10MN nie odpowiada z kolei regulacji § 18 ust. 3 pkt 9 lit. c uchwały. W odniesieniu do § 19 ust. 3 pkt 10 lit. b oraz § 21 ust. 3 pkt 8 lit. c uchwały w południowym fragmencie terenu 3MW ustalona na rysunku odległość od linii rozgraniczającej ciągu pieszo-jezdnego KDX wykracza poza 9m, a w północnym fragmencie terenu 5M/U wykracza poza odległość 4m od linii rozgraniczającej ciągu pieszo-jezdnego KDX. W przekonaniu organu nadzoru, biorąc pod uwagę analizę załącznika graficznego do uchwały, dojść należy do wniosku, że część tekstowa planu, w zakresie w jakim wyznacza dla terenów 3MN, 10MN, 3MW, 5M/U nieprzekraczalne linie zabudowy jest niezgodna z częścią graficzną planu miejscowego. Ponadto takie różnice widoczne są w odniesieniu do szerokości dróg w liniach rozgraniczających. Maksymalna szerokość drogi 1KDZ, wykracza poza wartość ustaloną w § 39 ust. 4 (w rejonie terenów 6ZL i 1ZC). W odniesieniu do drogi 1KDZ linie rozgraniczające terenu stanowią granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym (§ 39 ust. 3 uchwały). W ocenie organu nadzoru, wskazana rozbieżność między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadnia stwierdzenie nieważności § 18 ust. 3 pkt 9 lit. a, lit. c, § 19 ust. 3 pkt 10 lit. b oraz § 21 ust. 3 pkt 8 lit. c uchwały, w związku z rozbieżnością ustaleń przepisu uchwały z rysunkiem planu, W zakresie szerokości drogi 1KDZ uzasadnia zaś wniosek o stwierdzenie nieważności § 39 ust. 4 we fragmencie "od 20 m do 28 m", który wskazuje szerokości drogi.

W odpowiedzi na skargę Wójta Gminy Kondratowice wniósł o uwzględnienie skargi, gdyż zachodzą podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanym zakresie. Jednocześnie powołując się na rozpoczęcie działań zmierzających do opracowania zmiany zakażonej uchwały i sprostowania wskazanych pomyłek, Wójt wniósł o zawieszenie postępowania sądowego.

Odnosząc się do wniosku strony przeciwnej o zawieszenie postępowania sądowego, Wojewoda oświadczył, że w sprawie nie zachodzą przesłanki do zawieszenia postępowania sądowego.

Postanowieniem z 26.02.2021 r. Sąd odmówił zawieszenia postępowania sądowego.

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

Rozpoznając skargę na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd przeprowadza ocenę zgodności zaskarżonej uchwały z prawem pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, że 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. Jednak nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

Uwzględniając powyższe i mając na względzie zarzuty Wojewody wobec zaskarżonej uchwały oraz stanowisko strony przeciwnej, w ocenie Sądu, skarga jest w pełni uzasadniona, co skutkowało stwierdzeniem nieważności zakwestionowanych fragmentów uchwały.

Słuszny okazał się pierwszy z zarzutów skargi dotyczący rozbieżności pomiędzy tekstem zaskarżonej uchwały a jej załącznikiem graficznym, gdzie oznaczony został teren o symbolu RO. Skoro uchwała nie przewiduje żadnych ustaleń dla terenów RO, to tym samym Rada objęła wskazany teren planem miejscowym bez ustalenia dla niego przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania. Zgodzić się należy z organem nadzoru, że taki sposób regulacji stanowi istotne naruszenie prawa, który prowadzić musi do eliminacji z części graficznej uchwały terenu RO. Powoduje bowiem jedynie pozorne objęcie określonego terenu planem miejscowym przy braku rzeczywistego ukształtowania ładu przestrzennego.

Z istotnym naruszeniem § 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. została podjęta również regulacja § 13 ust. 1 pkt 3 lit. c uchwały, polegająca na określeniu jedynie minimalnej liczby miejsc do parkowania dla trenu usług stanowiących przeznaczenie uzupełniające, w sytuacji w której regulacje planistyczne przewidują także usługi, jako jedno z przeznaczeń podstawowych (§ 17 ust. 1, § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 uchwały). Skutkiem zakwestionowanej przez organ regulacji nie przewidziano ilości miejsc parkingowych dla usług stanowiących przeznaczenie podstawowe na terenach oznaczonych symbolami M, MN/U, M/U. Biorąc pod uwagę stanowisko strony przeciwnej, zasadnie organ nadzoru uznał za wystarczające dla przywrócenia spójności postanowień planu miejscowego, stwierdzenie nieważności § 13 ust. 1 pkt 3 lit. c uchwały we fragmencie "stanowiących przeznaczenie uzupełniające".

Przechodząc do ostatniego zarzutu skargi 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, że takie rozbieżność dotyczą nieprzekraczalnej linii zabudowy na terenach 3MN, 10MN, 3MW, 5M/U od linii rozgraniczającej drogi KDL oraz ciągów pieszo-jednych KDX. Różnice pomiędzy tekstem uchwały a jej załącznikiem graficznym widoczne są także w odniesieniu do szerokości dróg w liniach rozgraniczających. Powyższe rozbieżność między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadniają stwierdzenie nieważności § 18 ust. 3 pkt 9 lit. a, lit. c, § 19 ust. 3 pkt 10 lit. b oraz § 21 ust. 3 pkt 8 lit. c uchwały. W zakresie szerokości drogi 1KDZ uzasadnione jest natomiast stwierdzenie nieważności § 39 ust. 4 we fragmencie "od 20 m do 28 m".

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.