



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 30 czerwca 2023 r.

Poz. 3997

### WYROK NR II SA/WR 245/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 22 grudnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (spr.)

Sędzia WSA Adam Habuda

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w dniu 22 grudnia 2022 r. w Wydziale II  
na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich  
z dnia 28 października 2021 r. nr XL/319/21  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego  
dla obrębów Bagno, Jary, Lubnów, Morzęcin Wielki, Oborniki Śląskie, Osola, Osolin,  
Paniowice, Przeclawice

**I. stwierdza nieważności § 8 ust. 1 pkt 2 lit. c we fragmencie: „10 m” i § 17 ust. 1 pkt 2 lit. a zaskarżonej uchwały;**

**II. zasądza od Gminy Oborniki Śląskie na rzecz strony skarżącej kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

### Uzasadnienie

Skargą nadzorczą z 24 lutego 2022 r. Wojewoda Dolnośląski (dalej jako „wojewoda”) zakwestionował uchwałę z dnia 28 października 2021 r. (nr XL/319/21) Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębów Bagno, Jary, Lubnów, Morzęcin Wielki, Oborniki Śląskie, Osola, Osolin, Paniowice, Przeclawice (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2021 r., poz. 5300) – dalej jako „MPZP” – wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w części, tj.: § 8 ust. 1 pkt 2 lit. c we fragmencie: „10 m” i § 17 ust. 1 pkt 2 lit. a. Jednocześnie wojewoda wniósł o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi wojewoda zarzucił, że MPZP w zakresie §8 ust. 1 pkt 2 lit. c we fragmencie: „10 m” narusza w sposób istotny art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.) – dalej „upzp” oraz § 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) polegający na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały w zakresie minimalnej szerokości dróg dojazdowych, oznaczonych na rysunku planu symbolem KDD. Natomiast w zakresie § 17 ust. 1 pkt 2 lit. a wojewoda zarzucił naruszenie w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp w związku z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia polegający na braku określenia obligatoryjnych wskaźników w zakresie minimalnej liczby miejsc parkingowych dla dopuszczanej w ramach przeznaczenia uzupełniającego terenu MN/4 zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej.

Wojewoda wyjaśnił, że dokonując ustaleń dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji organ ustalił dla terenów dróg dojazdowych, oznaczonych na rysunku planu symbolem KDD, minimalną szerokość drogi w liniach rozgraniczających 10 m. Tymczasem analiza załącznika graficznego do uchwały prowadzi natomiast do wniosku, że część tekstowa planu w zakresie, w jakim wyznacza minimalną szerokość w liniach rozgraniczających dla terenów dróg dojazdowych, oznaczonych na rysunku planu symbolem KDD, jest niezgodna z częścią graficzną planu miejscowego. Na rysunku graficznym MPZP minimalna szerokość drogi oznaczonej symbolem KDD/1 wynosi bowiem 7,2 m. Taki stan rzeczy – w ocenie wojewody – powoduje po pierwsze, że uchwała narusza zasady sporządzania projektu planu określone w powołanych powyżej przepisach. Po drugie powoduje, że uchwała jest nieczytelna, bowiem jej rysunek graficzny nie ma odzwierciedlenia w treści. Ustalenie różnych parametrów minimalnej szerokości dróg w liniach rozgraniczających w treści uchwały i na załączniku graficznym w praktyce dezinformuje adresatów w zakresie wyżej wskazanych ustaleń.

Z kolei w odniesieniu do § 17 ust. 1 pkt 2 lit. a i wymogu ustalenia minimalnej liczby miejsc do parkowania wojewoda wskazał, że zaskarżona uchwała zawiera ustalenia dla poszczególnych rodzajów funkcji, dopuszczonych na terenach objętych planem miejscowym. Tymczasem, jak wynika z ustaleń szczegółowych dla terenu MN/4, przeznaczeniem uzupełniającym jest zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna, dla której plan miejscowy nie ustala wskaźnika minimalnej liczby miejsc do parkowania. Wojewoda zaznaczył, że dla dopuszczanej na terenie MN/4 uzupełniającej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej brak jest jednego z obligatoryjnych elementów, co uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności postanowień uchwały odnoszących się do tego przeznaczenia.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Obornikach Śląskich podniosła, że wnosi o uznanie skargi za zasadną.

Pismem z 11 kwietnia 2022 r. pełnomocnik wojewody wniósł o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym, o czym został zawiadomiony organ, który dowiadując się o powyższym – nie zażądał przeprowadzenia rozprawy.

### Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 329 ze zm., dalej: „ppsa”), 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 2022 r., poz. 2492), 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.

Jak wynika z art. 28 ust. 1 upzp, nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodzi w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie.

Tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, a zasady sporządzania planu jako merytoryczną jego zawartość (przyjęte w nim ustalenia). Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (wyrok NSA z 20 października 2011 r., II OSK 1593/11 – publ. CBOSA). Natomiast naruszenie zasad to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (zob. wyrok NSA z 11 września 2008 r., II OSK 215/08 – publ. CBOSA).

Kontrola zakwestionowanej skargą MPZP w wyżej rozumianym zakresie dała podstawy do stwierdzenia, że jego treść narusza przepisy prawa materialnego (zasady sporządzania planu miejscowego). W odniesieniu do zarzutu występującej niezgodności pomiędzy częścią tekstową planu w zakresie, w jakim wyznacza minimalną szerokość w liniach rozgraniczających dla terenów dróg dojazdowych, oznaczonych na rysunku planu symbolem KDD, a częścią graficzną planu miejscowego to należy uznać go za uzasadniony. Trzeba bowiem stwierdzić, że między integralnymi elementami planu (częścią tekstową i rysunkiem) istnieje ewidentna rozbieżność. W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą na równi z tekstem 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. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 75/18, publ. CBOSA). Jak słusznie wskazał wojewoda przyjęcie odmiennych ustaleń dotyczących parametru minimalnej szerokości dróg w liniach rozgraniczających w treści planu oraz na załączniku graficznym wiąże się z doniosłymi konsekwencjami praktycznymi, a w szczególności dezinformuje adresatów w zakresie wyżej wskazanych ustaleń. Podsumowując tę część rozważań, skoro między oboma obligatoryjnymi elementami planu (tekstową i rysunkiem) istnieje ewidentna rozbieżność, to należy podzielić zarzut wojewody o konieczności eliminacji z obrotu prawnego stwierdzonych niezgodności, jak rażąco naruszających prawo.

Odnośnie do zakwestionowanego §17 ust. 1 pkt 2 lit. a należy podnieść, że w art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp uregulowano, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną

wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Określenie w planie miejscowym minimalnej liczby miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, ma charakter ustawowy, a zarazem obligatoryjny. Precyzujący powyższą normę § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nakazuje ustalenie wskaźników miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Z wykładni językowej art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp wynika, że jeżeli organ planistyczny ma obowiązek określić minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, to nie jest wystarczające samo dopuszczenie w planie możliwości realizacji takich miejsc, lecz konieczne jest określenie w planie również minimalnej liczby tych miejsc tj. podanie wskaźników pozwalających na jej ustalenie (por. wyrok NSA z 24 lipca 2018 r. sygn. II OSK 477/18; wyrok NSA z 7 lipca 2017 r. sygn. II OSK 2828/15). Tymczasem w okolicznościach sprawy dla dopuszczonej na terenie MN/4 uzupełniającej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej brak jest jednego z obligatoryjnych elementów – ustalenia wskaźnika minimalnej liczby miejsc do parkowania.

Reasumując, wobec naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie objętym skargą na zasadzie art. 147 § 1 ppsa, Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części zaskarżonej, uwzględniając tym samym skargę w całości.

Orzeczenie o kosztach wynika z treści art. 200 i 205 ppsa.

Skarga została rozpatrzona na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym na zasadzie art. 119 pkt 2 ppsa.