



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 sierpnia 2024 r.

Poz. 4141

WYROK NR II SA/WR 476/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 marca 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Asesor WSA Malwina Jaworska-Wołyński

asystent sędziego Michał Sikora

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 27 lutego 2024 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Kondratowice
z dnia 26 kwietnia 2023 r., nr LXV/395/2023
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
dla miejscowości Prusy

I. stwierdza nieważność § 16 ust. 7, § 17, § 18 ust. 2 pkt 1, § 19 ust. 2 pkt 1, § 20 ust. 1 pkt 3, § 20 ust. 3 pkt 8 lit. b i lit. c, § 21 ust. 3 pkt 8 lit. a i lit. b, § 23 ust. 2 pkt 6, § 29 ust. 2 pkt 1 oraz załącznika graficznego nr 1 w części obejmującej tereny oznaczone symbolem od 1M do 6M zaskarżonej uchwały;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski (dalej: Wojewoda, organ nadzoru), działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm. – dalej: u.s.g.) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm. – dalej: p.p.s.a.), złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr LXV/395/2023 Rady Gminy Kondratowice z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Prusy, wnosząc o stwierdzenie nieważności niżej wymienionych zawartych w niej unormowań oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda zarzucił mianowicie podjęcie § 17 ust. 1 pkt 2, § 18 ust. 2 pkt 1, § 19 ust. 2 pkt 1, § 20 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 oraz § 29 ust. 2 pkt 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm. – dalej: u.p.z.p.) w związku z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587 – dalej: rozp. MI), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak określenia wskaźnika minimalnej liczby miejsc parkingowych dla przewidzianych w planie miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej w przeznaczeniu podstawowym na terenie „M” (§ 17 ust. 1 pkt 2 uchwały) oraz zabudowy mieszkaniowej w przeznaczeniu uzupełniającym na terenie RU/U (§ 29 ust. 2 pkt 1 uchwały), usług przewidzianych w przeznaczeniu uzupełniającym na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej od 1MN do 15 MN (§ 18 ust. 2 pkt 1 uchwały), usług przewidzianych w przeznaczeniu uzupełniającym na terenach zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej od 1MW do 3MW (§ 19 ust. 2 pkt 1 uchwały) oraz usług przewidzianych w przeznaczeniu uzupełniającym na terenach zabudowy jednorodzinnej i usługowej oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1MN/U do 7MN/U (§ 20 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 uchwały).

Nadto, organ nadzoru zarzucił podjęcie § 16 ust. 7, § 20 ust. 3 pkt 8 lit. b-c, § 21 ust. 3 mpkt 8 lit a i lit. b oraz § 23 ust. 2 pkt 6 uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz § 7 pkt 7 i § 8 ust. 2 rozp. MI oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez niezgodność treści uchwały z załącznikiem graficznym.

Uzasadniając zarzut istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak określenia wskaźnika minimalnej liczby miejsc parkingowych, organ nadzoru wskazał, że w § 13 uchwały Rada Gminy, określając zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, uregulowała w ust. 1 pkt 3 minimalną liczbę miejsc do parkowania dla poszczególnych przeznaczeń przewidzianych w planie miejscowym, pomijając jednakże miejsca parkingowe dla wskazanych w petitum skargi przeznaczeń podstawowych i uzupełniających. Tymczasem jednym z obligatoryjnych elementów planu miejscowego, który należy uwzględnić na etapie dokonywania jego ustaleń, jest określenie minimalnej liczby miejsc do parkowania, co wynika z art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 u.p.z.p., w związku z przywołanym § 4 pkt 9 lit. c rozp. MI.

W toku postępowania nadzorczego, na zapytanie Wojewody Rada Gminy wyjaśniła, że „liczbę miejsc parkingowych dla mieszkań na terenach zabudowy mieszkaniowej M oraz dla zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej jako funkcji uzupełniających należy wyznaczyć adekwatnie do rodzaju tej zabudowy mieszkaniowej jak w ustaleniach § 13 ust. 1 pkt 3 lit. a-b, dla usług na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej MN/U jak w ustaleniach § 13 ust. 3 pkt 3 lit. d, dla usług stanowiących przeznaczenie uzupełniające na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej MN i zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej MW jak w ustaleniach § 13 ust. 3 pkt 3 lit c.(...)”.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Wojewoda stwierdził, że interpretacja o odpowiednim zastosowaniu § 13 ust. 1 pkt 3 uchwały nie wynika z żadnych zapisów uchwały, równocześnie regulacja uchwały wprost odnosi się konkretnego typu zabudowy w powiązaniu z określonymi terenami objętymi

regulacją uchwały i nie uwzględnia wskazanych przez organ nadzoru przeznaczeń terenu. Obowiązkiem Rady Gminy jest zaś określenie miejsc parkingowych dla wszystkich przeznaczeń dopuszczonych dla danego terenu.

Biorąc pod uwagę regulacje zawarte w u.p.z.p. i rozp. MI oraz zapisy uchwały organ stwierdził, że w przypadku realizacji zabudowy mieszkaniowej w przeznaczeniu podstawowym na terenie M (§ 17 ust. 1 pkt 2 uchwały) oraz zabudowy mieszkaniowej w przeznaczeniu uzupełniającym na terenie RU/U (§ 29 ust. 2 pkt 1 uchwały), usług przewidzianych w przeznaczeniu uzupełniającym na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej od 1MN do 15MN (§ 18 ust. 2 pkt 1 uchwały), usług przewidzianych w przeznaczeniu uzupełniającym na terenach zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej od 1MW do 3MW, (§ 19 ust. 2 pkt 1 uchwały) oraz usług przewidzianych w przeznaczeniu uzupełniającym na terenach zabudowy jednorodzinnej i usługowej oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1MN/U do 7MN/U (§ 20 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 uchwały), minimalna ilość miejsc parkingowych nie zostanie zapewniona, co uzasadnia wnioski o stwierdzenie nieważności uchwały w wyżej wskazanym zakresie.

Uzasadniając natomiast zarzut naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego poprzez niezgodność treści uchwały z załącznikiem graficznym Wojewoda podkreślił, że część tekstowa planu oraz załącznik graficzny stanowią całość. Postanowienia części tekstowej planu oraz oznaczenia graficzne powinny umożliwiać jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku, gdy powiązanie takie nie jest możliwe, oznacza to, że zostały naruszone zasady sporządzania planu.

W § 16 ust. 7 uchwały dla terenu zabudowy zagrodowej, oznaczonego na rysunku planu symbolami od 1RM do 4RM, wprowadzono odesłanie do ograniczeń z § 12 uchwały: „W zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu obowiązują odpowiednie ustalenia § 12”. Ograniczenia te nie obowiązują jednak na tym terenie, co potwierdziła Gmina.

W § 20 ust. 3 pkt 8 lit. b-c uchwały, w postanowieniach terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, oznaczonej na rysunku planu symbolami od 1MN/U do 7MN/U, ustalono nieprzekraczalne linie zabudowy w odległościach (zgodnie z oznaczeniami na rysunku planu) 3-8m od linii rozgraniczających dróg publicznych klasy lokalnej KDL (lit. b), 6m od linii rozgraniczających dróg wewnętrznych KDW (lit. c), przy czym na załączniku graficznym w ramach terenów 6-7MN/U linie zabudowy są wyrysowane również w odległości 10m od drogi KDL i 4m od drogi KDW.

W § 21 ust. 3 pkt 8 lit. b uchwały, dla terenu zabudowy mieszkaniowo-usługowej, oznaczonej na rysunku planu symbolami od 1M/U do 5M/U, Rada Gminy ustaliła obowiązujące i nieprzekraczalne linie zabudowy w odległościach (zgodnie z oznaczeniami na rysunku planu) 2-3 m od linii rozgraniczających dróg dojazdowych KDD (lit. b), jednak na załączniku graficznym w płd.-wsch. fragmencie terenu 3M/U odległość ta wynosi około 5 m.

Wskazane w § 21 ust. 3 pkt 8 lit. a, obowiązujące i nieprzekraczalne linie zabudowy (zgodnie z oznaczeniami na rysunku planu) powinny zostać określone w przedziale 0-32m od linii rozgraniczających dróg publicznych klasy lokalnej KDL, jednakże na rysunku nie zwymiarowano maksymalnej wartości.

Zgodnie z § 23 ust. 2 pkt 6 uchwały, dla terenu usług kultu religijnego ustalono nieprzekraczalną linię zabudowy zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu. Linia ta nie została jednak naniesiona na rysunek planu.

Wskazując na powyższe Wojewoda stwierdził, że skoro ustalenia nieprzekraczalnych linii zabudowy nie mają pokrycia w ustaleniach załącznika graficznego do uchwały, istnieje niespójność pomiędzy treścią planu a jego częścią graficzną. Oznacza to, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego we wskazanym zakresie został podjęty z naruszeniem zasad sporządzania planu.

W trakcie postępowania wyjaśniającego Gmina pismem z dnia 16 czerwca 2023 r. potwierdziła rozbieżności pomiędzy zapisem uchwały, a jej załącznikiem graficznym wskazując na prawidłową regulację załącznika graficznego. Równocześnie poinformowała, że wskazane zapisy w treści uchwały mają jedynie charakter informacyjny, a właściwe parametry odległości linii zabudowy oraz szerokości dróg należy odczytywać z rysunku planu. Zgodnie z wyjaśnieniami Gminy, ustalenie linii zabudowy dla terenu usług kultu religijnego, ze względu na wymogi konserwatorskie, jest w tym przypadku zbędne i stanowi omyłkę pisarską (§ 23 ust. 2 pkt 6 uchwały). Ustalenia zaś z § 16 ust. 7 uchwały dla terenu zabudowy zagrodowej to nieistotna omyłka

pisarska. W odniesieniu do powyższej argumentacji organ nadzoru, powołując się na orzecznictwo wskazał, między innymi, że w przypadku oczywistej sprzeczności między rysunkiem planu a jego tekstem – niezależnie od tego, czy nastąpiła ona na skutek omyłki czy też świadomego zabiegu – niedopuszczalne jest pozostawienie w obrocie prawnym zapisu tekstu planu, który nie znajduje potwierdzenia na jego rysunku oraz fragmentu rysunku planu, dla którego nie ma ustaleń w tekście.

Z tego względu organ podtrzymał wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o jej oddalenie wskazując, że nie podziela podniesionych w skardze zarzutów. Zdaniem organu zakwestionowane postanowienia planu nie naruszają przywołanych w skardze przepisów a ich wykładnia dokonana przez organ nadzoru jest błędna. Organ gminy pozostawił do uznania Sądu ostateczną ocenę zgodności zaskarżonych przepisów uchwały z prawem.

Na rozprawie w dniu 27 lutego 2024 r. pełnomocnik Wojewody cofnął zarzut skargi dotyczący § 20 ust. 1 pkt 2 uchwały. W piśmie procesowym złożonym w tym samym dniu rozszerzył zakres zaskarżenia przedmiotowej uchwały o § 17, powtarzając zarzut istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 lit. c rozp. MI. Organ nadzoru podniósł, że w § 17 ust. 1 uchwały wprowadzone zostały szczegółowe ustalenia dla terenów zabudowy mieszkaniowej oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1M do 6M zapisując: „1. Przeznaczenie podstawowe: 1) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna; 2) zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna; 3) zabudowa zagrodowa istniejąca w dniu wejścia planu w życie; 4) usługi nieuciążliwe”. Jednocześnie w § 13 uchwały, w zakresie modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, Rada uregulowała w ust. 1 pkt 3 minimalną liczbę miejsc do parkowania dla poszczególnych przeznaczeń przewidzianych w planie, pomijając miejsca parkingowe dla przeznaczenia podstawowego zabudowy mieszkaniowej oraz zabudowy zagrodowej istniejącej w dniu uchwalenia planu na terenie „M” (§ 17 ust. 1 pkt 1-3 uchwały). W przeznaczeniu podstawowym Rada uregulowała jedynie miejsca parkingowe dla usług. Brak miejsc parkingowych dla większości miejsc parkingowych określonych w przeznaczeniu podstawowym dla terenu zabudowy mieszkaniowej oznaczonego symbolem 1M do 6M, zdaniem Wojewody – uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności całej regulacji § 17 uchwały. Inny wniosek w tym zakresie wybiórczo eliminujący poszczególne przeznaczenia podstawowe, stanowiłoby ingerencję w intencje Rady Gminy co do określenia przeznaczenia podstawowego dla terenu zabudowy mieszkaniowej. Równocześnie wskazano, że brak przeznaczeń podstawowych, dotyczących zabudowy uzasadnia nieważność pozostałych regulacji § 17 uchwały, w tym odnoszących się do zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie wskazać trzeba, iż zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2492 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a.). Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z tego względu, przystępując do tej kontroli i dokonania oceny zasadności wniosku organu nadzoru o stwierdzenie nieważności wymienionych w skardze unormowań przedmiotowej uchwały, należało mieć na względzie regulację prawną zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Przepis ten określa trzy przesłanki, które warunkują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części – są to: istotne naruszenie zasad sporządzania

planu ogólnego lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania oraz naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Podkreślenia bowiem wymaga, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organ samorządu terytorialnego związane są ramami narzuconymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego, mając rangę podustawową, są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie ukształtowany został pogląd, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw, gdyż w Konstytucji RP brak jest delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. Stąd wywiedziona została teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw w postaci prawa miejscowego zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259).

Dokonując – na gruncie poczynionych uwag – oceny legalności uchwały Rady Gminy Kondratowice z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Prusy, Sąd stwierdził, że zakwestionowane przez Wojewodę unormowania uchwały w istocie są wadliwe. Podjęte zostały bowiem z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu. Dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), podjętych w nim ustaleń, jak też standardów dokumentacji planistycznej.

W pierwszej kolejności jako zasadny należało ocenić zarzut Wojewody co do podjęcia postanowień zawartych w § 17, § 18 ust. 2 pkt 1 i § 20 ust. 1 pkt 3 oraz § 29 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 oraz art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 lit. c rozp. MI, polegającym na zaniechaniu określenia wskaźnika minimalnej liczby miejsc parkingowych dla przewidzianych w planie na wyszczególnionych terenach.

Zaznaczyć wypada za Wojewodą, że wprowadzie powołane rozp. MI utraciło moc z dniem 24 grudnia 2021 r., a w jego miejsce obecnie obowiązuje 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), to w niniejszej sprawie należało mieć na uwadze przepisy przejściowe obecnie obowiązującego aktu, który w § 12 ust. 1 przewiduje, że 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.

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wskazuje, 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. Z powyższą regulacją koresponduje § 4 pkt 9 lit. c rozp. MI, który wymaga, aby 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.

Zwrócić należy uwagę, że regulacja art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. zawiera zamknięty katalog parametrów związanych z zabudową i zagospodarowaniem terenu, które w planie miejscowym powinny zostać przewidziane obligatoryjnie. Co za tym idzie, brak któregośkolwiek z powyższych ustaleń, jeżeli miał istotny wpływ na treść planu miejscowego, należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzenia takiego

planu, co wypełnia jedną z przesłanek jego nieważności, przewidzianych w przytoczonym wyżej art. 28 u.p.z.p. Stwierdzony brak może bowiem w konsekwencji uniemożliwić określony sposób zagospodarowania terenu, pomimo jego dopuszczenia w planie.

Z taką sytuacją mamy do czynienia w realiach niniejszej sprawy. Jak wynika z wymienionych już wyżej postanowień skarżonej uchwały, w akcie tym zabrakło unormowań określających minimalną ilość miejsc parkingowych: dla terenu zabudowy mieszkaniowej od 1M do 6M (§ 17), usług nieuciążliwych przewidzianych w przeznaczeniu uzupełniającym na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej od 1MN do 15 MN (§ 18 ust. 2 pkt 1), usług nieuciążliwych w przeznaczeniu uzupełniającym na terenach zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej od 1MW do 3MW, zabudowy usługowej w przeznaczeniu podstawowym na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej od 1MN/U do 7MN/U (§ 20 ust. 1 pkt 3) oraz dla zabudowy mieszkaniowej w przeznaczeniu uzupełniającym na terenie obsługi produkcji w gospodarstwie rolnym i usług 1RU/U (§ 29 ust. 2 pkt 1).

W istocie, w § 13 ust. 3 lit. a i b przewiduje minimalną liczbę miejsc parkingowych, jednak w sposób wybiórczy – w zabudowie zagrodowej RM, mieszkaniowej jednorodzinnej MN i mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej MN/U, w zabudowie mieszkaniowej wielorodzinnej MW została określona liczba miejsc na 1 mieszkanie, brak jest natomiast unormowań dotyczących miejsc parkingowych dla usług. Z § 13 ust. 1 pkt 3 lit. c wynika, że dla zabudowy mieszkaniowej M, mieszkaniowo-usługowej M/U przewidziane jest tylko dodatkowe 1 miejsce parkingowe na każde 50 m² usług – nie ma unormowania wskazującego na minimalną liczbę miejsc parkingowych dla mieszkań. Z kolei § 13 ust. 1 pkt 3 lit. i wprawdzie określa liczbę takich miejsc na 10 zatrudnionych na terenach obsługi produkcji w gospodarstwie rolnym i usług RU/U, nie zawiera jednak postanowień odnośnie liczby miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej na terenach RU/U o przeznaczeniu uzupełniającym, która przewidziana jest w planie miejscowym w § 29 ust. 2 pkt 1.

Odnośnie tej ostatniej z poczynionych wyżej uwag, Sąd podziela stanowisko wyrażone w wyroku z 30 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 297/19 (dost. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych), że nie ma znaczenia, czy określone przeznaczenie ma charakter przeznaczenia podstawowego, czy pełni rolę uzupełniającą. Powołane wyżej przepisy u.p.z.p. i rozp. MI nie dają podstaw do przyjęcia, by ustawodawca ograniczył obowiązek określenia ilości miejsc parkingowych wyłącznie dla przeznaczenia wiodącego.

W żadnym razie nie można było uwzględnić wyjaśnień Gminy udzielonych Wojewodzie w toku postępowania nadzorczego, że liczbę miejsc parkingowych należy oznaczać adekwatnie do rodzaju zabudowy na podstawie postanowień zawartych § 13 uchwały. Sąd w tym względzie zgadza się z argumentacją Wojewody zaprezentowaną w skardze, że nie sposób wyinterpretować odpowiedniego zastosowania § 13 ust. 1 pkt 3 uchwały w sytuacji, gdy w pozostałych jej zapisach brak jest jakichkolwiek unormowań, które przewidywałyby takie odpowiednie zastosowanie.

W kontekście powyższych ustaleń oraz biorąc pod uwagę, że określenie miejsc parkingowych stanowi element obowiązkowy miejscowego planu w stosunku do ilości mieszkań, ale również ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych, Sąd ocenił jako uzasadnione zarzuty Wojewody w tym zakresie i jego żądanie stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w odniesieniu do postanowień odnoszących się do przeznaczenia terenów, dla których nie określono minimalnej ilości miejsc parkingowych. Jednocześnie zaznaczyć trzeba, że stwierdzając nieważność m.in. § 17 (w całości), którym wyznaczone zostały tereny zabudowy mieszkaniowej oznaczone na rysunku planu symbolami od 1M do 6M, konieczne było objęcie tym samym rozstrzygnięciem załącznika graficznego nr 1 do uchwały, w części obejmującej wskazane tereny.

Zasadne okazały się również zarzuty skargi wskazujące na niezgodności pomiędzy częścią tekstową a graficzną planu.

Zwrócić należy uwagę, że zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 u.p.z.p., wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i część graficzną, wraz z uzasadnieniem, uwzględniając politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego. Brzmienie tej regulacji wyraźnie wskazuje, jakie elementy obligatoryjnie składają się na plan

miejscowy – jest to zarówno część tekstowa, jak i graficzna. Przy czym na podstawie art. 20 ust. 1 zdanie drugie u.p.z.p., część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie planu miejscowego, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do tej uchwały.

Co istotne na gruncie niniejszej sprawy, pomiędzy obiema częściami planu miejscowego musi istnieć ściśle powiązanie – rysunek planu powinien bowiem odzwierciedlać w formie graficznej ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów, co wynika z treści § 8 ust. 2 rozp. MI, który wymaga, aby na projekcie rysunku planu miejscowego sosowane było 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.

Pamiętać także trzeba, że plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, o czym wyraźnie stanowi art. 14 ust. 8 u.p.z.p. i jako podstawowy akt normatywny spełniać musi kryteria poprawności i legalności narzucone przepisami wyższej rangi.

Wypada też zauważyć, że w powyższej kwestii tutejszy Sąd wypowiadał się już niejednokrotnie stwierdzając, 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 (zob. (wyroki: z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 688/12; z dnia 31 lipca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 328/12; z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Wr 18/20, z dnia 6 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wr 28/21 dost. jw.).

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należało, że słusznie Wojewoda zauważył rozbieżności między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym. Zasadnie też powyższe uchybienie zakwalifikował jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, które zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. stanowi przesłankę stwierdzenia nieważności uchwały w części, to jest w zakresie jej postanowień § 16 ust. 7, § 20 ust. 3 pkt 8 lit. b i c, § 21 ust. 3 pkt 8 lit. a i b oraz § 23 ust. 2 pkt 6.

Ustosunkowując się szczegółowo do tak zajętogo stanowiska, zgodzić się należy uwagami poczynionymi przez organ nadzoru i wypada je w związku z tym powtórzyć.

W § 16 ust. 7 uchwały, dla terenu zabudowy zagrodowej oznaczonego na rysunku planu symbolami od 1RM do 4RM, wprowadzono odesłanie do ograniczeń z § 12 poprzez zapis, że „W zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu obowiązują odpowiednie ustalenia § 12”. Jednakże ograniczenia te nie obowiązują na tym terenie, co zresztą potwierdziła Gmina.

W § 20 ust. 3 pkt 8 lit. b-c, w postanowieniach dotyczących terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, oznaczonej na rysunku planu symbolami od 1MN/U do 7MN/U, ustalono nieprzekraczalne linie zabudowy w odległościach (zgodnie z oznaczeniami na rysunku planu) 3 m – 8 m od linii rozgraniczających dróg publicznych klasy lokalnej KDL (lit. b) oraz 6 m od linii rozgraniczających dróg wewnętrznych KDW (lit. c). Przy czym na załączniku graficznym w ramach terenów 6-7MN/U linie zabudowy są wyrysowane również w odległości 10 m od drogi KDL i 4 m od drogi KDW.

Następnie, w § 21 ust. 3 pkt 8 lit. b, dla terenu zabudowy mieszkaniowo-usługowej, oznaczonej na rysunku planu symbolami od 1M/U do 5M/U, Rada ustaliła obowiązujące i nieprzekraczalne linie zabudowy w odległościach (zgodnie z oznaczeniami na rysunku planu) 2 m – 3 m od linii rozgraniczających dróg dojazdowych KDD (lit. b). Co innego wynika jednak z załącznika graficznego, gdyż w pd-wsch. fragmencie terenu 3M/U odległość ta wynosi około 5 m.

Z kolei wskazane w § 21 ust. 3 pkt 8 lit. a, obowiązujące i nieprzekraczalne linie zabudowy (zgodnie z oznaczeniami na rysunku planu) powinny zostać określone w przedziale 0 m – 32 m od linii rozgraniczających dróg publicznych klasy lokalnej KDL. Tymczasem w części graficznej nie zwymiarowano maksymalnej wartości.

Zgodnie z § 23 ust. 2 pkt 6, dla terenu usług kultu religijnego ustalono nieprzekraczalną linię zabudowy zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu – w części graficznej planu linia ta nie została jednak naniesiona.

Powyższe ustalenia wskazują zatem wyraźnie na znaczną niespójność pomiędzy częścią tekstową planu a jego częścią graficzną.

Jako całkowicie chybione należy uznać w tym względzie wyjaśnienia Gminy, że wytknięte uchybienia należy kwalifikować jako omyłkę pisarską, czy też, że zapisy uchwały w odniesieniu do danych części graficznej mają tylko charakter informacyjny. Powtórzenia w tym miejscu wymaga, że uchwała o planie zagospodarowania przestrzennego – której integralną częścią jest część graficzna – jest aktem prawa miejscowego, a więc źródłem prawa obowiązującym na terenie działania organu, który je wydał, co wynika z art. 94 Konstytucji. Niedopuszczalne są tym samym jakiegokolwiek omyłki pisarskie, nieścisłości i rozbieżności w sytuacji, gdy postanowienia takiego aktu są wiążące dla ich odbiorców, a ich niedochowanie może wiązać się z poniesieniem sankcji.

W rezultacie, tak stwierdzone uchybienia należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, to jest przesłankę, którą przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. wiąże z koniecznością stwierdzenia nieważności planu w całości lub w części.

Mając zatem na uwadze powyższe, wobec poczynionych wyżej ustaleń w oparciu o powołane przepisy u.p.z.p. i rozp. MI, Sąd zobligowany był stwierdzić nieważność wymienionych wyżej postanowień zaskarżonej uchwały. W tym stanie rzeczy Sąd orzekł jak w punkcie I sentencji wyroku na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Rozstrzygnięcie zawarte w punkcie II wydane zostało na podstawie art. 200 w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a.