

II SA/Wr 384/15 - Wyrok WSA we Wrocławiu

Data orzeczenia	2015-08-19	<i>orzeczenie nieprawomocne</i>
Data wpływu	2015-06-01	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu	
Sędziowie	Alicja Palus Halina Kremis /przewodniczący sprawozdawca/ Zygmunt Wiśniewski	
Symbol z opisem	6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)	
Hasła tematyczne	Planowanie przestrzenne Zagospodarowanie przestrzenne	
Skarżony organ	Rada Miasta	
Treść wyniku	*Stwierdzono nieważność aktu prawa miejscowego w części	
Powołane przepisy	Dz.U. 2012 poz 647 art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 <i>Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - tekst jednolity</i>	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym: Przewodniczący: Sędzia NSA Halina Kremis (spr.) Sędziowie: Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski Sędzia WSA Alicja Palus Protokolant: Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 19 sierpnia 2015 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 19 lutego 2015 r. Nr IV/43/2015 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru ulic Bolesława Chrobrego-Kolejowej w Wałbrzychu I. stwierdza nieważność § 13 pkt 1 lit. b tiret trzecie, § 14 pkt 1 lit. b tiret trzecie, § 15 pkt 1 lit. b tiret trzecie, § 16 pkt 1 lit. b tiret trzecie, § 17 pkt 1 lit. b tiret trzecie, § 18 pkt 1 lit. b tiret czwarte zaskarżonej uchwały; II. w pozostałej części skargę oddala.

UZASADNIENIE

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, zaskarżył uchwałę Rady Miejskiej Wałbrzycha Nr IV/43/2015 z dnia 19 lutego 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru ulic Bolesława Chrobrego - Kolejowej w Wałbrzychu. Organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności:

1) § 3 pkt 1 i 2, § 5 pkt 3, § 8 pkt 2 lit. a oraz lit. b we fragmencie: "U", § 8 pkt 3 lit. a oraz lit. b we fragmencie: "U", § 9 pkt 2 lit. a i b, § 13, § 14, § 15, § 16, § 17 uchwały, a także rysunku planu w zakresie terenów oznaczonych symbolami 1.MW/U, 2.MW/U, 3.MW/U, 4.MW/U, 5.MW/U, 1.U, 2.U, 3.U, 4.U z uwagi na istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 647- zwanej dalej u.p.z.p.) w zw. z art. 12a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 260 - brzmienie obowiązujące na dzień podjęcia uchwały);

2) § 13 pkt 1 lit. b tiret trzecie, § 14 pkt 1 lit. b tiret trzecie, § 15 pkt 1 lit. b tiret trzecie, § 16 pkt 1 lit. b tiret trzecie, § 17 pkt 1 lit. b tiret trzecie, § 18 pkt 1 lit. b tiret czwarte uchwały z powodu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

W uzasadnieniu pierwszego zarzutu skargi organ nadzoru wskazał, że w § 9 ust. 2 uchwały w ramach ustaleń dotyczących parkowania pojazdów Rada postanowiła, że: „a) minimalna liczba

miejsc do parkowania pojazdów, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową:

- dla zabudowy wielorodzinnej -1,3 miejsca postojowego na 1 mieszkanie,
- dla zabudowy usługowej - 3 miejsca postojowe na 100m² powierzchni użytkowej".

Wobec powyższego zauważono, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. 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.

Zgodnie natomiast z art. 12a ustawy o drogach publicznych: "1. Organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach wyznaczając miejsca przeznaczone na postój pojazdów wyznacza stanowiska postojowe dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, o której mowa w art. 8 ustawy Prawo o ruchu drogowym, zwaną dalej "kartą parkingową": 1) na drogach publicznych; 2) w strefach zamieszkania, o których mowa w art. 2 pkt 16 ustawy Prawo o ruchu drogowym; 3) w strefach ruchu, o których mowa w art. 2 pkt 16a ustawy Prawo o ruchu drogowym. 2. Stanowiska postojowe, o których mowa w ust. 1, w miejscu przeznaczonym na postój pojazdów wyznacza się w liczbie nie mniejszej niż: 1) 1 stanowisko - jeżeli liczba stanowisk wynosi 6-15; 2) 2 stanowiska - jeżeli liczba stanowisk wynosi 16-40; 3) 3 stanowiska - jeżeli i liczba stanowisk wynosi 41-100; 4) 4% ogólnej liczby stanowisk jeżeli ogólna liczba stanowisk wynosi więcej niż 100".

Wojewoda wskazał, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. został zmieniony na mocy art. 5 ustawy z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1446), zaś przepis art. 12a ustawy o drogach publicznych został dodany do ustawy na mocy art. 3 pkt 1 ustawy nowelizującej. Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy sprzed nowelizacji w planie miejscowym określało się obowiązkowo minimalną liczbę miejsc do parkowania. Wobec powyższego, według organu nadzoru, wykładania celowościowa w powiązaniu z wykładnią historyczną art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nie może pozostawiać wątpliwości co do zamiaru ustawodawcy aby w planie miejscowym określona została zarówno minimalna liczba miejsc do parkowania tzw. ogólna, jak i minimalna liczba miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Odnosząc się do stanowiska wyrażonego w trakcie postępowania nadzorczego przez Przewodniczącą Rady Miejskiej o związaniu art. 12a ustawy o drogach publicznych niezależnie od treści zapisów planu, w przekonaniu organu nadzoru prowadziłyby to do wnioskowania ad absurdum, że wbrew treści art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. określenie minimalnej liczby miejsc dla pojazdów zaopatrzonych w kartę jest niepotrzebne. Ustosunkowując się do tych wyjaśnień Przewodniczącej zawartych w piśmie z dnia 23 marca 2015 r., zgodnie z którymi "w każdym przypadku tj. bez względu na faktyczną, ogólną liczbę miejsc do parkowania, minimum 1 miejsce parkingowe musi być przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową", autor skargi wskazał, że skoro za zgodną z planem należy zawsze uznać realizację 1 miejsca dla pojazdów zaopatrzonych w kartę (realizacja zapisu planu "w tym" w rozumieniu przedstawionym przez Przewodniczącą), to dojść może do sytuacji, w której

realizacja jednego miejsca będzie wprawdzie zgodna z planem, ale za to niezgodna z ustawą o drogach publicznych. Ustawa w art. 12a ust. 2 pkt 1 przewiduje minimalną liczbę miejsc dla pojazdów zaopatrzonych w kartę na poziomie 1 stanowiska o ile liczba stanowisk wynosi 6-15, natomiast już w przypadku ogólnej liczby stanowisk od 16 w górę ustawa przewiduje odpowiednio większą liczbę stanowisk dla pojazdów zaopatrzonych w kartę, tj. 2 stanowiska - jeżeli liczba stanowisk wynosi 16-40, 3 stanowiska - jeżeli liczba stanowisk wynosi 41-100, 4% ogólnej liczby stanowisk jeżeli ogólna liczba stanowisk wynosi więcej niż 100 (art. 12a ust. 2 pkt 2-4). W związku z powyższym w kontekście wyjaśnień Przewodniczącej Rady Miejskiej należało ustalić, czy na terenach objętych planem możliwa jest sytuacja, w której ogólna liczba miejsc postojowych osiągnie liczbę obligującą do ustalenia liczby miejsc dla pojazdów zaopatrzonych w kartę na poziomie powyżej 1 stanowiska, czyli wyniesie co najmniej 16. Odnosząc powyższe do treści planu należy organ nadzoru zauważyć, że dla zabudowy wielorodzinnej przyjęto wskaźnik minimum 1,3 miejsca na 1 mieszkanie, zaś dla zabudowy usługowej ustalono na poziomie minimum 3 miejsca postojowe na 100m² powierzchni użytkowej. Tym samym dla zabudowy wielorodzinnej ogólna liczba miejsc postojowych osiągnie liczbę 16 obligującą do wyznaczenia minimum 2 miejsc dla pojazdów zaopatrzonych w kartę zgodnie z art. 12a ust. 2 pkt 2 ustawy o drogach publicznych jeżeli liczba mieszkań będzie równa 13 ($13 \times 1,3 = 16,9$), natomiast dla zabudowy usługowej - jeżeli powierzchnia użytkowa będzie równa 600 m² ($(600\text{m}^2/100\text{m}^2) \times 3 = 18$). Z wyjaśnień Przewodniczącej Rady Miejskiej zawartych w piśmie z dnia 2 kwietnia 2015 r. wynika, że miasto nie jest w stanie wskazać (choćby biorąc pod uwagę określone w planie wskaźniki zagospodarowania terenów i zasady kształtowania zabudowy) potencjalnej liczby mieszkań możliwych do zrealizowania na terenach objętych planem czy też potencjalnej powierzchni zabudowy usługowej. Nie można zatem z całą pewnością wykluczyć sytuacji, w której zgodnie z art. 12a ust. 2 ustawy o drogach publicznych zajdzie konieczność wyznaczenia minimalnej liczby miejsc dla pojazdów zaopatrzonych w kartę na poziomie powyżej jednego. Wojewoda uznał za nie do przyjęcia stanowisko, zgodnie z którym z jednej strony wskazuje się, że realizacja miejsc postojowych winna być dokonana w oparciu o wskaźniki określone w planie, a z drugiej strony mówi się o związaniu przepisami art. 12a ust. 2 ustawy z mocy prawa (taka wewnętrzna sprzeczność wynika z wyjaśnień udzielonych pismem z dnia 2 kwietnia 2015 r.). Jeśli bowiem przyjąć rozumienie zapisu "w tym" jako obowiązek realizacji zawsze jednego miejsca dla pojazdów z kartą, to, jak już wskazano wyżej, może dojść do realizacji jednego miejsca zgodnie z planem, ale niezgodnie z ustawą. Według organu nadzoru, w przypadku przyjęcia argument o związaniu ustawą niezależnie od ustaleń planu, to wówczas wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. prowadziłaby do wniosku o zbędności przepisu nakazującego określenie w planie minimalnej liczby miejsc dla pojazdów zaopatrzonych w kartę.

Ponadto jeśli inwestor związany będzie ustaleniami planu, które w konkretnej sytuacji będą niezgodne z ustawą, tj. gdy ogólna liczba miejsc do parkowania osiągnie poziom 16 i więcej, to należy zauważyć, że i tak uzyska on pozwolenie na budowę. Organ wydający pozwolenie na budowę badać będzie zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.) zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym nie może on odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę w razie spełnienia wymagań określonych w art. 35 ust. 1 oraz w art. 32 ust. 4 Prawa budowlanego (art. 35 ust. 4).

Wobec powyższego zasadnym jest wnioskowanie o stwierdzenie nieważności zapisów planu odnoszących się do terenów oznaczonych symbolami 1.MW/U, 2.MW/U, 3.MW/U, 4.MW/U, 5.MW/U, 1.U, 2.U, 3.U, 4.U ze względu na nieprawidłowe określenie obligatoryjnego elementu planu w stosunku do tychże terenów.

Odnosząc się do drugiego z zarzutów skargi jej autor zauważył, że w regulacji odnoszącej się do przeznaczeń uzupełniających poszczególnych terenów objętych planem przewidziano przeznaczenie uzupełniające pod drogi wewnętrzne dla terenów: 1.MW/U, 2.MW/U (§ 13 pkt 1 lit. b tiret trzecie), 3.MW/U (§ 14 pkt 1 lit. b tiret trzecie), 4.MW/U (§ 15 pkt 1 lit. b tiret trzecie), 5.MW/U (§ 16 pkt 1 lit. b tiret trzecie), 1.U, 2.U, 3.U, 4.U (§ 17 pkt 1 lit. b tiret trzecie). Podobny przepis znalazł się w ustaleniach dla niekwestionowanego w całości terenu UP (§ 18 pkt 1 lit. b tiret czwarte). W opinii organu nadzoru, powyższe postanowienia uchwały oznaczają, że Rada Miejska Wałbrzycha w miejscowym planie dopuściła drogi wewnętrzne jako przeznaczenie uzupełniające bez podania ich parametrów. Rada nie określiła w uchwale żadnych parametrów dla ewentualnych dróg wewnętrznych. Część tekstowa planu nie zawiera w tym zakresie jakichkolwiek rozstrzygnięć merytorycznych. O ile nie jest koniecznym określenie parametrów dróg w stosunku do dróg istniejących, o tyle w stosunku do dróg nowych stosowne parametry muszą znaleźć się w miejscowym planie.

Wojewoda stwierdził, że w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. ustawodawca postanowił, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Z kolei w § 4 rozporządzenia ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. W punkcie 9 tego paragrafu ustawodawca wskazał, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) 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.

W ocenie organu nadzoru, powyżej przedstawiona regulacja pozwala stwierdzić, że zarówno ustawodawca, zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji, jak i Minister, zobowiązując do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczył tego układu wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, w tym drogi wewnętrzne. Tym samym określenie zasad budowy systemu komunikacji, w tym określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w planie zagospodarowania przestrzennego, czyli zarówno drogi publiczne w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, jak i drogi wewnętrzne. W przekonaniu Wojewody, dla przedmiotowej sprawy istotnym jest ustalenie znaczenia pojęcia parametru w rozumieniu § 4 pkt 9 rozporządzenia. Autor skargi wskazał, że kwestia ta stanowiła przedmiot rozważań sądów administracyjnych, np. wyroku WSA z dnia 2 lipca 2008 r. (sygn. akt II SA/GI 99/08), gdzie Sąd stwierdził, że szerokość drogi w liniach rozgraniczających musi być uznana za parametr w rozumieniu § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. i nie jest to pojęcie tożsame z określeniem linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania ujawnianej na rysunku planu § 7 pkt 7 przywołanego rozporządzenia. Wskazane stanowisko znalazło także potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego

Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 lutego 2011 r. (sygn. akt II SA/Wr 680/10). Ponadto autor skargi podkreślił, że określając parametry dróg lokalnych prawodawca związany jest postanowieniami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430), zwanego r.M.T.G.M., które określają minimalne szerokości poszczególnych kategorii dróg. Uwzględnienia wymaga, że § 1 r.M.T.G.M. akt ten określa warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i związane z nimi urządzenia budowlane oraz ich usytuowanie. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe i drogi gminne, a do dróg gminnych, jak stanowi art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Z kolei mianem dróg wewnętrznych, jak stanowi art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, określa się drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg. Mając na uwadze powyższe organ nadzoru stwierdził, że skoro drogi wewnętrzne nie są drogami publicznymi, rozporządzenie w sprawie warunków technicznych nie znajduje zastosowania w zakresie określenia ich parametrów. Dalej podniesiono, że brak zaliczenia dróg wewnętrznych do dróg publicznych i nieobjęcie ich regulacjami r.M.T.G.M. nie oznacza dowolności w zakresie ustaleń parametrów dla dróg wewnętrznych, w tym ich nieokreślenia w części tekstowej planu. Na poparcie przedstawionego stanowiska organ nadzoru powołał się na stanowisko wyrażone w wyroku WSA o sygnaturach: II SA/GI 869/11, II SA/Wr 532/12, II SA/Wr 169/12, II SA/Wr 747/12, II SA/Wr 168/13, II SA/Wr 307/13.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o oddalenie przedmiotowej skargi w całości. W odniesieniu do zarzutu podjęcia uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z art. 12 a ust. 2 ustawy o drogach publicznych, przez sposób realizacji wymogu określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, autor odpowiedzi na skargę wskazał, że Rada w § 9 pkt 2 uchwały postanowiła, że obowiązują następujące zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i obsługi komunikacyjnej: 2) obowiązują następujące ustalenia dotyczące parkowania pojazdów: a) minimalna liczba miejsc do parkowania pojazdów, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową: dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej - 1,3 miejsca postojowe na 1 mieszkanie, dla zabudowy usługowej -3 miejsca postojowe na 100 m² powierzchni użytkowej, b) miejsca postojowe, o których mowa w lit. a, należy sytuować na terenie, na którym usytuowany jest obiekt, któremu te miejsca towarzyszą, za wyjątkiem terenu 3.U, dla którego dopuszcza się sytuowanie miejsc postojowych na terenie KSp, c) na terenach dróg lokalnych (KDL) oraz dróg dojazdowych (KDD) dopuszcza się lokalizację miejsc postojowych w formie zatok parkingowych ogólnodostępnych. Dalej wyjaśniono, że art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wprowadza obowiązek wskazania w planie miejscowym między innymi "minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingowa". Z kolei zgodnie z § 4 pkt 9 lit. c r.M.I., w zakresie ustaleń dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej rada gminy powinna określić 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. Według autora odpowiedzi

na skargę, w zaskarżonej uchwale takie ustalenia, zostały wprowadzone, a tym samym został spełniony wymóg wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., co stoi w sprzeczności z zarzutem organu nadzoru podnoszącego, iż w uchwale "wskazano jedynie ogólną liczbę miejsc postojowych, bez wskazania konkretnej liczby miejsc dla pojazdów zaopatrzonych w kartę".

W przypadku zarzutu dotyczącego tego, że określając przeznaczenie uzupełniające dla terenów 1-5.MW/U i 1-4.U Rada nie określiła parametrów dróg wewnętrznych, jako przeznaczenia uzupełniającego dla ww. terenów, autor odpowiedzi na skargę wyjaśnił, że brak określenia parametrów dróg wewnętrznych w zaskarżonej uchwale wynika z faktu, iż rozpoznane uwarunkowania i zdefiniowana w planie przestrzeni nie wymaga dodatkowych regulacji w zakresie parametrów dróg wewnętrznych, jak wskazano w stanowisku Rady Miejskiej w trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego. Wystarczającym i wyczerpującym regulacje w tym zakresie jest rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych chroniące obiekty znajdujące się w obszarze planu przed wprowadzeniem regulacji zagrażających brakiem dostępu dla pojazdów specjalnych w razie sytuacji awaryjnej. Drogi wewnętrzne w zakresie opracowania będą głównie realizowane przy wykorzystaniu istniejących działek drogowych lub stanowić będą nowe dojazdy do pojedynczych nieruchomości. Podkreślono, że brak ustaleń wynika ze stanu faktycznego. Dlatego też, jeżeli stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia w planie wybranych zagadnień wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., w tym przypadku odnoszących się do pkt 10- brak takich ustaleń w planie nie może stanowić o jego niezgodności z prawem. Należy w tym miejscu przeanalizować istotę i cel ustalenia parametrów dróg wewnętrznych w przestrzeni, której granice określa przedmiotowy plan miejscowy. Jak stanowi u.p.z.p. jej celem jest między innymi określenie zakresu i sposobów postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalanie zasad ich zagospodarowania i zabudowy przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań. Brak jest racjonalnych przesłanek regulujących ustalenie maksymalnej szerokości dróg wewnętrznych rozumianych jako przeznaczenie stricte uzupełniające, pozwalające jedynie na prawidłową realizację przeznaczeń podstawowych na gruntach o dużej wartości ekonomicznej. Pozostaje zatem jedynie określenie parametrów minimalnych, od których odstąpiono ze względu na opisane wyżej uwarunkowania, przyjmując jednocześnie obowiązujące regulacje za wystarczające i zgodne z wymogami kształtowania przestrzeni w danej, konkretnej sytuacji. Parametr taki pozostaje bez wpływu na przestrzeń, a zatem nie narusza głównych ustawowych celów kształtowania polityki przestrzennej. W związku z powyższym Rada uznała skargę w tym zakresie za bezzasadną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym w świetle § 2 drugiego powołanego wyżej artykułu, kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 270, ze zm., zwanej dalej u.p.p.s.a) kontrola działalności administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie natomiast do art. 147 § 1 ww. ustawy, sąd uwzględniając skargi na uchwały lub akty, o których mowa w art. 3 § 2 pkt

5 i pkt 6, stwierdza nieważność uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Wojewoda Dolnośląski działając jako organ nadzoru w oparciu o art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha Nr IV/43/2015 z dnia 19 lutego 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru ulic Bolesława Chrobrego - Kolejowej w Wałbrzychu w zakresie:

1) § 3 pkt 1 i 2, § 5 pkt 3, § 8 pkt 2 lit. a oraz lit. b we fragmencie: "U", § 8 pkt 3 lit. a oraz lit. b we fragmencie: "U", § 9 pkt 2 lit. a i b, § 13, § 14, § 15, § 16, § 17 uchwały, a także rysunku planu w zakresie terenów oznaczonych symbolami 1.MW/U, 2.MW/U, 3.MW/U, 4.MW/U, 5.MW/U, 1 .U, 2.U, 3.U, 4.U;

2) § 13 pkt 1 lit. b tiret trzecie, § 14 pkt 1 lit. b tiret trzecie, § 15 pkt 1 lit. b tiret trzecie, § 16 pkt 1 lit. b tiret trzecie, § 17 pkt 1 lit. b tiret trzecie, § 18 pkt 1 lit. b tiret czwarte uchwały.

Rozważania wypada zatem rozpocząć od przypomnienia, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności, dlatego też ustawodawca przyjął w art. 28 u.p.z.p., że 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. Z powyższymi przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały koresponduje także art. 91 ust. 1 u.s.g. stanowiący, iż uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

W przepisie art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawarto zestawienie obligatoryjnych elementów jakie powinien zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z tym przepisem w planie określa się obowiązkowo:

1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;

2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;

3) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego;

4) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;

5) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;

6) 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;

- 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych;
- 8) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
- 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
- 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- 11) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;
- 12) stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4.

Pierwszą kwestią sporną w niniejszej sprawie było ustalenie spełnienia wymogu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zakresie określenia minimalnej liczby miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Jak wyjaśnił organ nadzoru w § 9 pkt 2 lit. a uchwały wskazano jedynie ogólną liczbę miejsc postojowych bez wskazania konkretnej liczby miejsc dla pojazdów zaopatrzonych w kartę.

W ocenie Sądu w składzie orzekającym w niniejszej sprawie ten zarzut zgłoszony przez organ nadzoru był niezasadny. Jak wynika z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji. Z przytoczonego brzmienia przepisu wynikają dwa wymogi, które związane są z określeniem w planie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i obsługi komunikacyjnej. Pierwszy odnosi się do wskazania minimalnej liczby miejsc do parkowania. Drugi dotyczący wskazania sposobu realizacji przyjętej w planie minimalnej ilości miejsc do parkowania z uwzględnieniem miejsc do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Wymóg ten odnosi się do wskazania obszaru, w którym taka minimalna liczba miejsc ma być wyznaczona.

Przyjdzie wobec tego zauważyć, że w § 9 pkt 2 uchwały postanowiono, że obowiązują następujące ustalenia dotyczące parkowania pojazdów: a) minimalna liczba miejsc do parkowania pojazdów, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową: dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej - 1,3 miejsca postojowe na 1 mieszkanie, dla zabudowy usługowej - 3 miejsca postojowe na 100 m² powierzchni użytkowej, b) miejsca postojowe, o których mowa w lit. a, należy sytuować na terenie, na którym usytuowany jest obiekt, któremu te miejsca towarzyszą, za wyjątkiem terenu 3.U, dla którego dopuszcza się sytuowanie miejsc postojowych na terenie KSp, c) na terenach dróg lokalnych (KDL) oraz dróg dojazdowych (KDD) dopuszcza się lokalizację miejsc postojowych w formie zatok parkingowych ogólnodostępnych.

Przytoczone brzmienie przepisu wyraźnie wskazuje, że lokalny prawodawca dla danego rodzaju zabudowy określił ilość miejsc do parkowania, w tym przyjęty wskaźnik odnosi się do pojazdów z kartami parkingowymi. Przyjęta regulacja zawiera również wskazanie sposobu w jaki przyjęty wskaźnik powinien zostać osiągnięty. Poza wskazanymi wyjątkami, miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów należy sytuować na terenie, na którym usytuowany jest obiekt, któremu te miejsca towarzyszą. Przytoczona regulacja pozwala zatem stwierdzić, że w każdym przypadku, tj. bez względu na faktyczną, ogólną liczbę miejsc do parkowania minimum 1 miejsce parkingowe

musi być przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Niezwykle istotne jest przy tym użyte określenie "minimum", które nie zamyka możliwości realizacji innej liczby miejsc postojowych, większej niż określona w planie, w szczególności spełnienie na etapie udzielania pozwolenia na budowę wymogów wynikających z art. 12a ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Przepis ten przewiduje minimalną liczbę miejsc dla pojazdów zaopatrzonych w kartę na poziomie 1 stanowiska o ile liczba stanowisk wynosi 6-15 (pkt 1), natomiast w przypadku ogólnej liczby stanowisk od 16 w górę ustawa przewiduje odpowiednio większą liczbę stanowisk dla pojazdów zaopatrzonych w kartę, tj. 2 stanowiska - jeżeli liczba stanowisk wynosi 16-40, 3 stanowiska - jeżeli liczba stanowisk wynosi 41-100, 4% ogólnej liczby stanowisk jeżeli ogólna liczba stanowisk wynosi więcej niż 100 (pkt 2-4). Stąd też pozbawionym podstaw jest stanowisko organu nadzoru, który wiąże z użytym przez ustawodawcę określeniem "minimum" stałą i określoną liczbę - 1 miejsce parkingowe.

Reasumując, w ocenie Składu orzekającego w niniejszej sprawie, wykładnia gramatyczna w powiązaniu wykładnią celowościową i historyczną art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nie daje podstaw do twierdzenia aby w planie miejscowym określać odrębnie minimalną liczbę miejsc do parkowania tzw. ogólna, jak i minimalną liczbę miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Sposób powiązania regulacji art. 12a ust. 2 ustawy o drogach publicznych z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. pozwala stwierdzić, że dopiero na etapie stosowania postanowień uchwały i przygotowania konkretnego projektu inwestycyjnego będzie możliwym określenie liczby miejsc parkingowych dla danej nieruchomości wraz z określeniem liczby miejsc parkingowych zaopatrzonych w kartę parkingową.

Zasadny okazał się natomiast zarzut skargi dotyczący braku określania jako przeznaczenia uzupełniającego parametrów dróg wewnętrznych dla terenów 1.MW/U, 2.MW/U (§ 13 pkt 1 lit. b tiret trzecie), 3.MW/U (§ 14 pkt 1 lit. b tiret trzecie), 4.MW/U (§ 15 pkt 1 lit. b tiret trzecie), 5.MW/U (§ 16 pkt 1 lit. b tiret trzecie), 1.U, 2.U, 3.U, 4.U (§ 17 pkt 1 lit. b tiret trzecie) oraz niekwestionowanego w całości terenu UP (§ 18 pkt 1 lit. b tiret czwarte). Powołując się na ukształtowaną już w tej kwestii linię orzeczniczą tut. Sądu (zob. wyroki akt: II SA/Wr 532/12, II SA/Wr 169/12, II SA/Wr 747/12, II SA/Wr 168/13, II SA/Wr 307/13) należy podkreślić, że jeżeli w planie miejscowym przewiduje się tereny pod drogi tworzące system komunikacji, to obowiązkowo należy określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy tego systemu. Zasady te muszą obejmować elementy określone w § 4 pkt 9 r.M.I., w tym parametry układu komunikacyjnego. Droga wewnętrzna wchodzi w skład systemu komunikacji, co jest spowodowane tym, że poprzez teren tej drogi umożliwiony jest dostęp do zewnętrznego układu komunikacji drogowej. Ustawodawca zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji, tak samo jak Minister Infrastruktury zobowiązując ww. rozporządzeniu do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczył układu (systemu) komunikacyjnego wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, a więc również drogi wewnętrzne. Organ w przedmiotowej uchwale, pomimo tego że dopuścił przeznaczenie uzupełniające pod drogi wewnętrzne dla terenów: 1.MW/U, 2.MW/U (§ 13 pkt 1 lit. b tiret trzecie), 3.MW/U (§ 14 pkt 1 lit. b tiret trzecie), 4.MW/U (§ 15 pkt 1 lit. b tiret trzecie), 5.MW/U (§ 16 pkt 1 lit. b tiret trzecie), 1.U, 2.U, 3.U, 4.U (§ 17 pkt 1 lit. b tiret trzecie) oraz niekwestionowanego w całości terenu UP (§ 18 pkt 1 lit. b tiret czwarte), parametrów dróg wewnętrznych nie określił. Zaniechanie to stanowiło naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w

związku z § 4 pkt 9 r.M.I. prowadzące do naruszenia zasad sporządzania planu, skutkujące nieważnością opisanego w sentencji fragmentu przepisu § 3 pkt 14 (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.).

Stosownie do art. 147 p.p.s.a. Sąd stwierdził w pkt 1 wyroku nieważność § 13 pkt 1 lit. b tiret trzecie, § 14 pkt 1 lit. b tiret trzecie, § 15 pkt 1 lit. b tiret trzecie, § 16 pkt 1 lit. b tiret trzecie, § 17 pkt 1 lit. b tiret trzecie oraz § 18 pkt 1 lit. b tiret czwarte. Stwierdzenie nieważności w części było możliwe, kwestionowane przepisy są wyodrębnione w planie, stwierdzenie ich nieważności nie utrudnia ani nie uniemożliwia dokonanie interpretacji czy też odczytania pozostałych fragmentów planu. W pozostałej części Sąd skargę oddalił.