



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 7 marca 2014 r.

Poz. 1180

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 639/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 3 grudnia 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędzia NSA
Sędzia WSA

– Olga Białek /sprawozdawca/
– Halina Kremis
– Anna Siedlecka

Protokolant starszy sekretarz sądowy

– Magda Minkisiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 3 grudnia 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Oławie

z dnia 28 lutego 2013 r. nr XXXII/231/13

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie osiedla Nowy Otok

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej odnoszącej się do terenów MN1- MN5, KDW2-KDW5, KDD2, KDL oraz WW;**
- II. stwierdza nieważność § 10 zdanie wstępne we fragmencie „budowlanych”; § 13 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez użytkownika sieci”; § 13 ust. 5 pkt 2 we fragmencie „w ilości i w rejonach lokalizacji określonych przez zarządzającego siecią stosownie do zapotrzebowania mocy”; § 13 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „zgodnie z warunkami technicznymi” zaskarżonej uchwały;**
- III. orzeka, że zaskarżona uchwała w części określonej w pkt I i II nie podlega wykonaniu;**
- IV. dalej idącą skargę oddala;**
- V. zasądza od Gminy Miejskiej w Oławie na rzecz strony skarżącej kwotę 120 złotych /słownie:sto dwadzieścia/ tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski w złożonej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skardze zaskarżył: § 4 ust. 1 pkt 7, § 10 we fragmencie „budowlanych”, § 13 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez użytkownika sieci”, § 13 ust. 5 pkt 2 we fragmencie „w ilości i w rejonach lokalizacji określonych przez zarządzającego siecią stosownie do zapotrzebowania mocodawców” (powinno być nie „mocodawców” ale „mocy” – pod. Sądu), § 13 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „zgodnie z warunkami technicznymi”, § 5 pkt 2, § 8 pkt 1 lit. a), pkt 7 lit. a), pkt 8 lit. a), pkt 9 lit. a, § 10 pkt 1 lit. a), b), c), pkt 3 lit. a), b), c) oraz rysunek planu w zakresie regulacji dla terenu MN1-MN5, § 5 pkt 5 we fragmencie „i KDD2”, § 8 pkt 3 we fragmencie „i KDD2” uchwały Rady Miejskiej w Oławie nr XXXII/231/13 z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie osiedla Nowy Otok. Zaskarżając we wskazanym zakresie uchwałę Wojewoda zarzucił Radzie Miejskiej podjęcie:

- § 4 ust. 1 pkt 7 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j.: Dz. U. z 2012, poz. 647 ze zm.), zwanej dalej także: u.p.z.p. i § 118 w zw. z § 143 oraz § 146 i § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) – zwanego dalej także: załącznikiem do r.P.R.M.;
- § 10 uchwały we fragmencie „budowlanych” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587 z późn. zm.) – zwane dalej także: r.M.I.;
- § 13 ust. 2 pkt 1 uchwały we fragmencie „na warunkach określonych przez użytkownika sieci” oraz § 13 ust. 5 pkt 2 we fragmencie „w ilości i w rejonach lokalizacji określonych przez zarządzającego siecią stosownie do zapotrzebowania mocy” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 w zw. z art. 28 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 r.M.I. oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do r.P.R.M.;
- § 13 ust. 2 pkt 2 uchwały we fragmencie „zgodnie z warunkami technicznymi” z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 i art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j.: Dz. U. z 2006 Nr 123, poz. 858), art. 15 ust. 2 pkt 10 w zw. z art. 28 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 r.M.I. oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do r.P.R.M.”;
- § 5 pkt 2, § 8 pkt 1 lit. a), pkt 7 lit. a), pkt 8 lit. a), pkt 9 lit. a, § 10 pkt 1 lit. a), b), c), pkt 3 lit. a), b), c) uchwały oraz rysunku planu w zakresie regulacji dla terenu MN1-MN5 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 w zw. z art. 28 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 r.M.I. oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do r.P.R.M. oraz w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 5 pkt 5 we fragmencie „i KDD2”, § 8 pkt 3 we fragmencie „i KDD2” uchwały oraz załącznik graficzny w zakresie regulacji dla drogi KDD2 z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 i 2 u.p.z.p. w związku z § 7 pkt 1 i 3 r.M.I.

Ponadto Wojewoda wniósł o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu pierwszego z przedstawionych zarzutów organ nadzoru wskazał, że w § 4 ust. 1 pkt 7 uchwały Rada Miejska zdefiniowała „wskaźnik intensywności zabudowy” jako proporcję sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na terenie lub działce budowlanej do powierzchni tego terenu lub tej działki. Wynika, z tego, że Rada określiła sposób ustalenia wskaźnika intensywności zabudowy i wskazała, że jest to proporcja sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na terenie lub działce budowlanej do powierzchni tego terenu lub tej działki. Tymczasem według art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Wojewoda przyznał, że ustawa nie definiuje wprost pojęcia „wskaźnika intensywności zabudowy”, jednakże z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wynika, że intensywność zabudowy określa stosunek powierzchni całkowitej budynku czyli sumę powierzchni wszystkich kondygnacji do powierzchni działki. Rada określając pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy wskazała, że chodzi o stosunek powierzchni całkowitej jedynie nadziemnych kondygnacji do powierzchni działki. Pominęła zatem kondygnacje podziemne. W tym miejscu organ nadzoru zaznaczył, że nie można wykluczyć wypadków sytuowania na terenie określonym w planie budynków wielokondygnacyjnych, w tym m.in. z kondygnacjami podziemnymi. W ocenie organu nadzoru, Rada w § 4 ust. 1 pkt 7 uchwały odniosła się jedynie do powierzchni całkowitej nadziemnych kondygnacji pomijając kondygnacje podziemne, czym naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez nieuprawnioną jego modyfikację oraz przekroczenie kompetencji ustawowych. Naruszyła też art. 7 Kon-

stytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa.

Autor skargi przypomniał również, że termin kondygnacja został zdefiniowany w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r., Nr 75, poz. 690). Zgodnie z § 4 pkt 16 tego aktu, kondygnacja to pozioma nadziemna lub podziemna część budynku, zawarta pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie, bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku, stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia.

W uzasadnieniu drugiego z zarzutów skargi Wojewoda podniósł, że w § 10 uchwały, realizując wymóg art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., Rada Miejska określiła zasady scalania i podziału nieruchomości. W zaskarżonym przepisie, ustalając parametry działek uzyskiwanych w wyniku procedury scalania i podziału, posłużono się pojęciem działki budowlanej. Pod pojęciem „działki budowlanej”, o której mowa w art. 2 pkt 12 u.p.z.p., należy rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Zaś „działka” traktowana jest jako działka gruntu w rozumieniu regulacji art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), a pod pojęciem tym jest rozumiana niepodzielona ciągła część powierzchni ziemskiej stanowiąca część lub całość nieruchomości gruntowej. Tym samym w ocenie organu nadzoru, nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót – działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu. W § 4 pkt 8 r.M.I. określone zostały wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń planu miejscowego w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Wedle tego przepisu ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Wobec powyższego w ocenie organu nadzoru, ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada Miejska zobligowana była określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie parametry działek budowlanych. W związku z tym za konieczne skarżący organ uznał stwierdzenie nieważności § 10 uchwały we fragmencie, określającym działki jako „budowlane”.

Odnosząc się do kolejnego z zarzutów skargi organ nadzoru podniósł, że Rada Miejska w § 13 ust. 2 pkt 1 uchwały we fragmencie „na warunkach określonych przez użytkownika sieci” uzależniła zaopatrzenie w wodę z miejskiej sieci wodociągowej od warunków określonych przez użytkownika sieci, a w § 13 ust. 5 pkt 2 uchwały powierzyła określenie lokalizacji i ilości dodatkowych stacji transformatorowych zarządzającemu siecią: „w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną ustala się: (...) 2) budowę dodatkowych stacji transformatorowych, stosownie do potrzeb, w ilości i w rejonach lokalizacji określonych przez zarządzającego siecią stosownie do zapotrzebowania mocy”. Zdaniem organu nadzoru, wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w m.p.z.p. zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad dotyczących modernizacji rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 u.p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 r.M.I., zgodnie z którym wskazane zasady powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnia powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Według organu nadzoru w przepisach u.p.z.p. i r.M.I. wskazano jednoznacznie materię mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Według organu nadzoru także regulacja § 13 ust. 2 pkt 2 uchwały we fragmencie „zgodnie z warunkami technicznymi” istotnie narusza art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. W świetle tego przepisu

skarżący stwierdził, że uchwała w sprawie m.p.z.p. nie jest miejscem do odwoływania się do warunków technicznych dotyczących sieci wodociągowej, gdyż warunki te mają być określone w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Dodano także, że zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków to nie użytkownik sieci określa warunki techniczne a sama rada mocą regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Kwestionując prawidłowość regulacji prawnej wynikającej ze wskazanych fragmentów § 13 ust. 2 pkt 1, § 13 ust. 5 pkt 2 i § 13 ust. 2 pkt 2 uchwały organ nadzoru podniósł, że działania jednostek samorządu terytorialnego muszą być oparte na podstawie prawnej, przy czym zakres działań i kompetencji organów jednostek samorządowych wyznaczają ustawy. W akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym) – § 115 w zw. z § 143 załącznika r.P.R.M.

W uzasadnieniu zarzutu dotyczącego określenia ilości miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej, tj. terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami MN1 - MN 5, organ nadzoru wskazał, że Rada Miejska uregulowała w § 12 uchwały jedynie wymogi odnośnie miejsc parkingowych dla zabudowy wielorodzinnej oraz dla lokalizacji usług. Podnosząc zarzut braku takiej regulacji w przypadku terenów oznaczonych symbolami MN1-MN5 organ nadzoru zaznaczył, że przepisy prawa nie rozróżniają wymogu dotyczącego miejsc parkingowych, nakładając na Radę Miejską obowiązek określenia „ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych” (§ 4 pkt 9 lit. c r.M.I.). W przekonaniu organu nadzoru nie ma wobec tego znaczenia czy regulacja dotyczy zabudowy jednorodzinnej, zabudowy wielorodzinnej, czy lokalizacji usług. Dla wszystkich tych obszarów powinno się uregulować ilość miejsc parkingowych, przyjmując za wytyczne do ich ustalenia ilość mieszkań lub ilość zatrudnionych albo powierzchnie obiektów usługowych i produkcyjnych. W zakresie kwestionowanej regulacji planu organ nadzoru nie podzielił stanowiska przedstawionego przez w Burmistrza, według którego: „Ustalenie wskaźnika minimalnej wymaganej liczby miejsc parkingowych jest zasadne w przypadku konieczności zapewnienia tych miejsc, tzn. w odniesieniu do budynków wielomieszkaniowych lub obiektów wymagających publicznego dostępu (miejsca pracy, usługi itp.). W przypadku zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej parkowanie odbywa się w granicach własnych nieruchomości, a standardem jest wbudowany garaż. Uchwała w sposób konieczny i wystarczający reguluje wymaganą liczbę miejsc parkingowych na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w przypadku lokalizacji usług w granicach tych terenów”. Wobec przedstawionego stanowiska organ nadzoru podniósł brak w treści uchwały zapisu, zgodnie z którym standardem byłby wbudowany garaż. Autor skargi zwrócił również uwagę, że w przeznaczeniu uzupełniającym dla terenów MN określone są także parkingi (§ 5 ust. 2 uchwały). Tak więc Rada przewidziała, że w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej nie wszystkie domy będą miały standardowo wbudowany garaż. Ze względu na brak obligatoryjnego elementu planu, tj. brak ilości miejsc parkingowych, czym Rada Miejska w istotny sposób naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 w zw. z art. 28 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 r.M.I. oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do r.P.R.M. oraz w związku z art. 7 Konstytucji RP), organ nadzoru uznał za zasadne stwierdzenie nieważności pozostałych regulacji planu dla terenu MN, tj. § 5 pkt 2, § 8 pkt 1 lit. a), pkt 7 lit. a), pkt 8 lit. a), pkt 9 lit. a, § 10 pkt 1 lit. a), b), c), pkt 3 lit. a), b), c) oraz rysunku planu w zakresie regulacji dla terenu MN1-MN5.

Odnosząc się do ostatniego z podniesionych w skardze zarzutów Wojewoda wyjaśnił, że w trakcie postępowania nadzorczego stwierdzono brak tożsamości z granicą wyrysowaną na rysunku planu, (stanowiącym załącznik graficzny do uchwały) granicy terenu objętego uchwałą nr XXII/183/08 z dnia 29 maja 2008 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Według skarżącego, podejmując uchwałę nr XXXII/231/13 Rada Miejska powiększyła teren opracowania od strony wschodniej poprzez włączenie drogi dojazdowej KDD2. Skutkiem włączenia drogi dojazdowej KDD2, przy równoczesnym braku przystąpienia do opracowania tego fragmentu planu miejscowego, nastąpiło nieuprawnione poszerzenie granic opracowania planu miejscowego. W celu wyjaśnienia tej kwestii organ nadzoru wystąpił z zapytaniem do Rady Miejskiej. W udzielonej odpowiedzi, Burmistrz Miasta Oława wyjaśnił, że teren drogi oznaczonej symbolem KDD2 obejmuje część działki nr 3, AM 56 wraz z poszerzeniem o przyległy pas terenu, stanowiący części działek nr 1/208 i 1/216 (po podziale 1/265, 1/266). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie osiedla Nowy Otok, uchwalony uchwałą nr VI/42/07 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 28 lutego 2007 r., (którego ustalenia tracą moc w zakresie obszaru objętego uchwałą nr XXXIII/231/13 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 28 lutego 2013 r.), również ustalał dla działki nr 3 przeznaczenie na drogę dojazdową, oznaczoną także symbolem KDD2. Tym samym ustalenia uchwały nr XXXII/231/13 nie wprowadziły dla działki nr 3 zmian w stosunku do obowiązującego planu. Ze względu na niejednoznaczne oznaczenie granicy obszaru objętego planem, zawartej na załączniku graficznym do uchwały nr XXII/

/183/08 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 28 maja 2008 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na rysunku planu uwidoczniono drogę KDD2 w granicach obejmujących jej szerokość w liniach rozgraniczających.

Nie dzielając przedstawionego stanowiska organ nadzoru uznał, że uchwalony plan w istotny sposób narusza art. 14 ust. 1 i 2 u.p.z.p. w związku z § 7 pkt 1 i 3 r.M.I., poprzez uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu nie objętego uchwałą w sprawie przystąpienia do sporządzenia m.p.z.p. Według Wojewody powyższe ustalenie możliwe było na podstawie porównania rysunku uchwały nr XXII/183/08, z rysunkiem przedmiotowej uchwały określającym obszar objęty ustaleniami planu. Analiza ww. rysunków wskazała, że Rada powiększyła teren opracowania od strony wschodniej poprzez włączenie drogi dojazdowej KDD2. Ustawodawca mocą art. 14 ust. 1 u.p.z.p. postanowił, że w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z zastrzeżeniem ust. 6. Z kolei jak stanowi art. 14 ust. 2 tej ustawy, integralną częścią ww. uchwały o przystąpieniu jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p., wójt, burmistrz, prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Z kolei na podstawie art. 20 ust. 1 zdanie 2 u.p.z.p., część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje wskazują w sposób jednoznaczny na nieodłączne elementy planu zagospodarowania przestrzennego, do których należy załącznik graficzny. Co więcej, § 7 r.M.I. określa elementy, jakie powinien zawierać projekt rysunku planu miejscowego. Do elementów tych należą m.in. wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z oznaczeniem granic obszaru objętego projektem planu miejscowego oraz granice obszaru objętego planem miejscowym.

W ocenie Wojewody stosując powyższe regulacje przy sporządzaniu projektu m.p.z.p. nie można pominąć regulacji uchwały intencyjnej, zezwalającej organowi wykonawczemu na podjęcie działań zmierzających do przygotowania planu i przeprowadzenia określonej ustawowo procedury planistycznej. Uchwała ta, zgodnie z art. 17 u.p.z.p. stanowi podstawę do rozpoczęcia procedury planistycznej. Wojewoda stanął na stanowisku, że to właśnie uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego, a dokładniej jej załącznik stanowiący integralną część uchwały, w sposób jednoznaczny określa i przesądza o granicach obszaru jaki będzie objęty planem zagospodarowania przestrzennego. Wojewoda przychylił się tutaj do stanowiska wyrażonego w piśmiennictwie (Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, pod redakcją prof. Z. Niewiadomskiego. 2 wydanie). Ponadto powołał się na stanowisko wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sąd Administracyjny z dnia 16 lutego 2011 r. (sygn. akt II SA/Wr 487/10).

Według organu nadzoru wyjaśnienia Burmistrza, potwierdzają jedynie fakt naruszenia prawa, poprzez powiększenie granic opracowania ponad obszar określony w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Odnosząc się natomiast do wyjaśnień, że poprzedni m.p.z.p. obszaru położonego w rejonie osiedla Nowy Otok, uchwalony uchwałą nr VI/42/07 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 28 lutego 2007 r., również ustalał dla działki nr 3 przeznaczenie na drogę dojazdową, oznaczoną symbolem KDD2, organ stwierdził, że argumentacja taka nie może stanowić wystarczającej przesłanki za uznaniem uchwały, w zakresie regulacji drogi oznaczonej symbolem KDD2, za zgodnej z prawem. Ustalenia uchwały nr XXXII/231/13 w zakresie określenia granic obszaru objętego planem nie pokrywają się z ustaleniami uchwały w nr XXII/183/08 Rady Miejskiej z dnia 28 maja 2008 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Natomiast uchwała w sprawie uchwalenia miejscowego planu powinna określać granice obszaru objętego planem w zakresie nie większym niż granice określone na załączniku graficznym do uchwały przystąpieniowej do tego planu. Nie ma w tym miejscu znaczenia czy poprzedni plan dla tego obszaru określał takie czy inne granice. Uchwała nr XXXII/231/13 badana jest w zakresie określenia granic obszaru objętego planem w kontekście uchwały nr XXII/183/08, nie zaś w odniesieniu do uchwały nr VI/42/07.

Według Wojewody, podjęcie uchwały dotyczącej m.p.z.p. dla obszaru większego niż zakreślony w uchwale o przystąpieniu do tego planu narusza również w istotny sposób procedurę planistyczną pozbawiając podmioty wskazane w ustawie możliwości uczestniczenia w procedurze uchwalenia planu. Dotyczy to zarówno podmiotów administracji publicznej, właściwych w sprawach opiniowania lub uzgadniania treści planu zagospodarowania przestrzennego, jak i osób fizycznych i prawnych – właścicieli nieruchomości znajdujących się na terenie objętych planem, czym pozbawiono ich możliwości uczestniczenia w procedurze planistycznej. W sytuacji, gdy wołą Rady było uchwalenie planu dla terenu większego niż określony w przystąpieniu do spo-

rzządzenia tego planu, koniecznym była uprzednia zmiana granic obszaru jaki zostanie objęty planem. Działanie polegające na uznaniowym zwiększeniu obszaru, jaki faktycznie objął projekt planu powoduje, że tak podjęta uchwała określająca plan zagospodarowania przestrzennego narusza prawo w sposób istotny. Koniecznym jest więc wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały nr XXXII/231/13 w zakresie regulacji drogi dojazdowej KDD2 w tekście uchwały jak i na załączniku graficznym.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta Oława uznał skargę za zasadną w zakresie: § 13 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez użytkownika sieci”; § 13 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „zgodnie z warunkami technicznymi”; § 13 ust. 5 pkt 2 we fragmencie „w ilości i w rejonach lokalizacji określonych przez zarządzającego siecią stosownie do zapotrzebowania mocy” i w tym zakresie wniosł o umorzenie postępowania. Natomiast w zakresie zarzutów naruszenia: § 5 pkt 2, § 5 pkt 5 we fragmencie „i KDD2”, § 8 pkt 1 lit. a), § 8 pkt 3 we fragmencie „i KDD2”, i § 8 pkt 7 lit. a), § 8 pkt 8 lit. a), § 8 pkt 9 lit. a), § 10 pkt 1 lit. a), b), c), § 10 pkt 3 lit. a), b), c), § 4 ust. 1 pkt 7, § 10 we fragmencie „budowlanych”, części załącznika graficznego w zakresie regulacji dla drogi KDD2 i dla terenu MN1 - MN5, uznał skargę za bezzasadną i w tym zakresie wniosł o jej oddalenie.

Odnosząc się do niepodzielonych zarzutów skargi autor odpowiedzi na skargę wskazał, że pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt. 6 u.p.z.p. nie jest wyczerpująco zdefiniowane w ustawie, ani w żadnym innym przepisie stanowiącym źródło prawa. W przekonaniu Burmistrza, to organ nadzoru dokonał nieuprawnionej interpretacji, opierając się na definicji powierzchni całkowitej zaczerpniętej z Polskiej Normy PN-ISO 9836, a także błędnie zakładając związek treści art. 15 ust. 2 pkt. 6 u.p.z.p. z treścią § 4 pkt. 16 r.M.I. w kontekście kondygnacji. Skarżony organ podtrzymał również tezę zawartą w wyjaśnieniu skierowanym do Wojewody, że ustalenie wskaźnika minimalnej wymaganej liczby miejsc parkingowych jest zasadne wyłącznie w przypadkach konieczności zapewnienia tych miejsc, tzn. w odniesieniu do budynków wielomieszkaniowych lub obiektów wymagających publicznego dostępu (miejsca pracy, usługi itp.). W przypadku zabudowy jednorodzinnej parkowanie odbywa się w granicach własnych nieruchomości, a standardem jest lub bywa wbudowany garaż, niezależnie od ustaleń planu. Według Burmistrza, ustalenie minimalnej wymaganej liczby miejsc parkingowych i sposobu ich realizacji na terenach zabudowy jednorodzinnej oznaczałoby obowiązek budowy takich miejsc na każdej działce niezależnie od realnej potrzeby, także w przypadkach braku posiadania samochodów przez właścicieli nieruchomości. Byłoby to przekroczenie uprawnienia Gminy do ustalania ograniczeń prawa własności. Uchwała w sposób konieczny i wystarczający reguluje wymaganą liczbę miejsc parkingowych na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w przypadkach lokalizacji dopuszczalnych usług w granicach tych terenów. Dopuszczalność przeznaczenia terenów w granicach terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na parkingi oznacza jedynie możliwość wydzielania części terenu pod wyodrębnione parkingi i nie ma związku z zasadami kształtowania zabudowy oraz wskaźnikami zagospodarowania terenu.

W odniesieniu do ostatniego z zarzutów skargi autor odpowiedzi na nią wyjaśnił, że uchwała nr XXII/183/08 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 29 maja 2008 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazała w załączniku graficznym granice obszaru objętego planem. Ze względu na rodzaj i skalę mapy stanowiącej podstawę sporządzenia załącznika, a także ze względu na cel uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jakim jest intencja jego sporządzenia, przebieg granic zawsze należy traktować jako przybliżony. Burmistrz Oławy był zarówno inicjatorem, jak i organem sporządzającym projekt planu. Dokonał więc jedynie interpretacji granicy obszaru, określonej w sposób zamierzony nieprecyzyjnie, w uchwale nr XXII/183/08 nie wykraczając poza intencję planu. Interpretacja dotyczyła jedynie wschodniej części terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem KDD2, obejmującej działkę geodezyjną nr 3, nie zaś całego terenu KDD2. Tym samym wszelkie odniesienia planu do drogi, np. ustalenie przeznaczenia terenu (§ 5 pkt. 5) lub linie zabudowy na terenach MW3, MN3, MN4 (§ 8 pkt. 3) są prawidłowe.

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 (t.j. 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 do art. 147 § 1 ww. ustawy sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w jej art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Wojewoda Dolnośląski działając jako organ nadzoru w oparciu o art. 93 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zaskarżył przepisy § 4 ust.1 pkt 7, § 10 zdanie wstępne, § 13 ust.2 pkt 1, § 13 ust. 5 pkt 2, § 13 ust.2 pkt 2, § 5 pkt 2, § 5 pkt 5, § 8 pkt 1 lit. a, pkt 7 lit. a, pkt 8 lit. a, pkt 9 lit. a., § 8 pkt 3, § 10 pkt 1 lit. a, b, c, pkt 3 lit. a, b, c uchwały Rady Miejskiej w Oławie z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie osiedla Nowy Otok w opisanym na wstępie zakresie. Skarga nie kwestionuje zatem całości uchwały, lecz tylko część regulacji odnoszących się do terenów oznaczonych w planie symbolem MN 1 - MN-5 i KDD2 oraz ustalających zasady scaleń i podziału nieruchomości (§ 8) i zasady uzbrojenia terenów w infrastrukturę techniczną (§ 13), kwestionując ww. przepisy w podanych w skardze fragmentach.

Oceniając opisaną wyżej uchwałę w zakresie objętym zarzutami skargi, Sąd stwierdził, że częściowo zasługują one na uwzględnienie – z tego względu orzekł jak w pkt I sentencji wyroku, w pozostałym zakresie – wobec ich niezasadności – skargę oddalił.

Rozważania o charakterze merytorycznym poprzedzić należy w niniejszej sprawie ogólną uwagą, iż procedura planistyczna, która ostatecznie doprowadziła do podjęcia objętej skargą uchwały, przebiegała w trybie określonym w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – zwanej dalej u.p.z.p. Z mocy art. 28 ust. 1 przywołanej ustawy naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Jak wyjaśniono w literaturze (vide: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2005, str. 253–255), przepis ten modyfikuje przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w stosunku do generalnej reguły wprowadzonej w ustawie o samorządzie gminnym. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, ustawodawca nie postawił wymogu, aby naruszenie to miało charakter istotny. Pojęcie to należy zaś interpretować jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą merytorycznej problematyki, a więc zawartości planu, jego ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Przedmiot planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., natomiast standardy dokumentacji planistycznej rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wydane na podstawie delegacji ustawowej z art. 16 ust. 2 u.p.z.p.

W skardze jako najdalej idące postawiono zarzuty naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 u.p.z.p. przez nieokreślenie w planie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu i pominięcie wymogu określenia minimalnej ilości miejsc parkingowych dla terenów zabudowy jednorodzinnej. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy został, zdaniem skarżącego, naruszony również przez przyjęcie w uchwale definicji wskaźnika intensywności zabudowy stanowiącej nieuprawnioną modyfikację tego przepisu. Zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 uzasadniono brakiem ustalenia w planie ilości miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Wskazać zatem należy, że art. 15 ust. 2 u.p.z.p. określający obowiązkowy zakres przedmiotowy ustaleń planu nie ma charakteru bezwzględny. W orzecznictwie przyjmuje się, że ustalenia wymienione w tym przepisie muszą być umieszczone w planie miejscowym gdy zachodzi taka potrzeba i konieczność. Inaczej mówiąc możliwe jest pominięcie w planie określonych ustaleń, gdy stan faktyczny obszaru nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie. Np. jeżeli plan sporządzany jest wyłączenie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia, to w takim przypadku ustalenie zasad kształtowania zabudowy jest zbędne. Uwagi te odnieść należy również do art. 15 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy, przy czym należy mieć na uwadze – czego nie uwzględnił skarżący i nie dostrzegła strona przeciwna – że przepis ten został znowelizowany ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), która weszła w życie w dniu 21 października 2010 r. (art. 5 powołanej ustawy). Jednakże z art. 4 ust. 2 ustawy nowelizującej wynika, że przepisy dotychczasowe stosuje się m.in. do planów miejscowych, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy. Na podstawie tego przepisu należy przyjąć, że w rozpoznawanej sprawie obowiązującym brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, było brzmienie sprzed wskazanej nowelizacji. Zaskarżony plan został wprawdzie uchwalony po wejściu w życie nowelizacji, ale uchwałę o przystąpieniu do jego sporządzania podjęto w dniu 29 maja 2008 r.

Zgodnie z poprzednim brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym należało określić obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Przepis ten znajdował uszczegółowienie w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na mocy którego, ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy powinny zawierać w szczególności: określenie linii zabudowy; wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej; gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachów.

Z przywołanych wyżej przepisów (znajdujących zastosowanie w niniejszej sprawie) wynika, po pierwsze: że nie zawierały one definicji wskaźnika intensywności zabudowy; po drugie: że nie wprowadzały one parametru w postaci minimalnej ilości miejsc parkingowych. Tym samym przepis § 4 ust. 1 pkt 7 zaskarżonej uchwały, nie naruszył przepisów ustawowych, a tym bardziej przepisów Konstytucji RP powołanych w skardze. W tej sytuacji, dopuszczalne było zdefiniowanie wskaźnika intensywności zabudowy jako „wartości stanowiącej stosunek powierzchni całkowitej naziemnych kondygnacji stałych obiektów zlokalizowanych w obrębie działki do powierzchni tej działki”, gdyż znajdowało to umocowanie w § 4 ust. 6 przywołanego wyżej rozporządzenia. Rada dysponowała zatem pewną swobodą w zakresie definiowania tego wskaźnika. O tego rodzaju swobodzie nie można natomiast mówić w tych przypadkach gdy istnieją definicje ustawowe określonych pojęć, terminów. Wówczas, w aktach niższego rzędu, należy ich używać w znaczeniu ustawowym, nie tworząc własnych definicji o ile nie zachodzi taka podstawa. W konsekwencji zarzut skierowany do § 4 ust. 1 pkt 7 uchwały, okazał się nieuzasadniony.

Z tych samych względów podobnie ocenić należy zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. przez brak kompleksowej regulacji w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w odniesieniu do minimalnej ilości miejsc parkingowych dla terenów zabudowy jednorodzinnej. Przypomnieć należy, że zgodnie z ww. przepisem po jego nowelizacji w planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, 2) maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej 3) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej 4) maksymalną wysokość zabudowy, 5) minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz 6) linie zabudowy i gabaryty obiektów. Z brzmienia zacytowanej normy wynika zatem wprost, że minimalna liczba miejsc parkingowych stanowi element który powinien być określony w planie obok wskaźników i parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu. Skoro jednak przepis w tym brzmieniu nie obowiązywał przy uchwalaniu zaskarżonego planu, Rada nie mogła go naruszyć przez pominięcie w ustaleniach planu kompleksowej regulacji dotyczących minimalnej ilości miejsc parkingowych dla terenów przewidzianych do zabudowy. Z przedstawionych wyżej względów Sąd nie podzielił zarzutów naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

Zasadny jednak okazał się zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p w związku z § 4 pkt 9 lit. c przywołanego wyżej rozporządzenia wykonawczego.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Według § 4 pkt 9 rozporządzenia 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.

Z powyższego wynika zatem, że określenie ilości miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych stanowi element planu (parametr), którego można użyć w celu kształtowania systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Oznacza to, że jeżeli w planie znajdują się tereny przeznaczone do pod rozbudowę, modernizację lub budowę systemów komunikacji lub infrastruktury technicznej to obowiązkowo należy określić wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności, stosunkową ilość miejsc parkingowych. Natomiast jeżeli

prawodawca lokalny nie zamierza na danym terenie realizować nowych dróg, modernizować ich lub rozbudowywać, określenie w planie omawianych zasad nie jest konieczne.

Odnosząc powyższe uwagi do niniejszej sprawy należy zauważyć, że poddany kontroli plan miejscowy obejmuje obszar położony w granicach miasta Oława, w rejonie ulicy oraz osiedla Nowy Otok. Według uzasadnienia uchwały, teren opracowania położony jest na południowy zachód od istniejącej zwartej zabudowy miasta Oława i zajmują go grunty rolne – użytki rolne klasy IV i klasy V, przez które w części przebiegają trzy napowietrzne linie elektroenergetyczne wysokiego napięcia. W ustaleniach planu przewidziano zmianę dotychczasowego przeznaczenia terenów zabudowy przemysłowej, dróg wewnętrznych i sieci infrastruktury technicznej oraz zieleni nieurządzonej na zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i jednorodziną, stanowiącą kontynuację rozpoczętego osiedla. Zaskarżona uchwała obejmuje zatem teren dotychczas niezainwestowany, pozbawiony zabudowy i systemu infrastruktury technicznej, przewidziany do zabudowy głównie mieszkaniowej (jednorodzinnej i wielorodzinnej) oraz usługowej. W planie przewidziano też tereny pod drogi klasy lokalnej, dojazdowej, drogi wewnętrzne (KDW1-KDW5) o szerokości w liniach rozgraniczających 10 m oraz drogi wewnętrzne pieszo-jezdne (KDWP) o szerokości 8 m, wydzielając tereny przeznaczone pod te drogi na rysunku planu liniami rozgraniczającymi. Oznaczenia graficzne w tym zakresie są obowiązującymi ustaleniami planu (§ 3). Z rysunku planu wynika, że obsługa komunikacyjna dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej zapewniona jest od strony drogi KDD2, KDL, KDD 1 oraz dróg wewnętrznych KDW1-KDW5.

Mając zatem na uwadze, że na obszarze planu, obejmującego teren dotychczas niezainwestowany (grunty rolne), przewidziane zostały jednostki planistyczne pod zabudowę mieszkaniową usługową i drogi, konieczne było określenie zasad budowy rozbudowy systemu komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym określenia wskaźnika ilości miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań w odniesieniu do wszystkich terenów przewidzianych w planie pod zabudowę mieszkaniową i usługową. W zaskarżonym planie, organ określił przedmiotowy wskaźnik jedynie dla terenów przewidzianych pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i usługową. Natomiast pominął go zupełnie w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. W tym względzie brak w uchwale jakichkolwiek wytycznych czy choćby zaleceń co do wymaganej ilości miejsc parkingowych. W takiej sytuacji należy zgodzić się z Wojewodą, że doszło do naruszenia zasad uchwalenia planu przez pominięcie w planie regulacji określających ilość miejsc parkingowych dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Skoro przewidziano w planie taką jednostkę planistyczną, to Rada określając system komunikacji, zobowiązana była określić dla niej ww. parametr. Zaniechanie w tym zakresie świadczy o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia wykonawczego.

Argumentacja zawarta w odpowiedzi na skargę, nie przekonuje co do okoliczności, które uprawniałyby do odstąpienia od powyższego obowiązku. W szczególności nie jest zasadne twierdzenie, że w przypadku zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej nie ma potrzeby określenia tego parametru, gdyż parkowanie odbywa się w granicach własnych nieruchomości a standardem jest lub bywa wbudowany garaż, niezależnie od ustaleń planu. Zauważyć należy, w przypadku pozostałych terenów plan wprowadził wymóg zabezpieczenia miejsc parkingowych w granicach własnych nieruchomości, czego nie uczynił w stosunku do zabudowy jednorodzinnej. Brak ustaleń w tym zakresie prowadzić może do zwolnienia inwestycji realizowanych na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej od wymogu zabezpieczenia miejsc postojowych dla samochodów użytkowników stałych i przebywających okresowo. Nadto stawia w gorszej sytuacji właścicieli innych nieruchomości objętych planem, na których wprowadzono wymóg sytuowania miejsc parkingowych w granicach terenu (np. w przypadku zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług). Nie można też zgodzić się ze stanowiskiem, że ustalenie takiego wskaźnika dla terenów zabudowy jednorodzinnej byłoby przekroczeniem uprawnień gminy i prowadziłoby do ograniczenia prawa własności. Ustawodawca decyduje się bowiem niekiedy na ingerencję w prawo własności jednostki, stawiając na pierwszym miejscu interes zbiorowości grupowej. Określenie tych parametrów również wiąże się z ograniczeniem prawa własności, jednak, zdaniem Sądu, wobec oczywistych uregulowań prawnych zawierających delegację dla działania organu gminy nie można tu mówić o działaniu bez podstawy prawnej.

Wobec przedstawionych wyżej okoliczności, brak wystarczających regulacji w zakresie ustalenia zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej skutkowało stwierdzeniem nieważności wszystkich regulacji planu – w części tekstowej i graficznej – odnoszących się do tych terenów.

W ocenie Sądu, nie budzi wątpliwości okoliczność, że ustalenia planistyczne, które pozostałyby w mocy w przypadku stwierdzenia nieważności tylko wymienionych w skardze przepisów uchwały odnoszących się do tych terenów [§ 5 pkt 2, § 8 pkt 1 lit. a), pkt 7 lit. a), pkt 8 lit. a), pkt 9 lit. a, § 10 pkt 1 lit. a), b), c), pkt 3 lit. a), b), c)], nie mogłyby prawidłowo funkcjonować w wadliwie ukształtowanej w ten sposób treści uchwały.

Ponadto ze względu na stwierdzenie nieważności uchwały w części tekstowej i graficznej odnoszącej się do terenów MN1-MN5, istniała również konieczność wyeliminowania postanowień planu dotyczących terenów KDW2-KDW5, KDL oraz WW, które to tereny służą obsłudze komunikacyjnej dla terenów MN1-MN5. Tereny oznaczone w planie symbolami KDW2-KDW5, KDL oraz WW dotyczą zdecydowanie mniejszego obszaru objętego planem i mają wobec terenów MN1-MN5 charakter drugorzędny. Nadto tereny dróg tworzą na obszarze zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej system komunikacji dotknięty wadliwością, ze względu na brak określenia w nim stosunkowej wielkości miejsc parkingowych, co również przemawia za wyeliminowaniem ich z obrotu prawnego. Stwierdzenie więc nieważności regulacji dotyczącej terenów MN1-MN5 z pominięciem terenów dróg i wód, prowadziłoby do istotnej dezintegracji i nieczytelności zapisów planu w tym zakresie.

Wojewoda Dolnośląski prawidłowo podniósł, że Rada Miejska w Oławie określając stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. zasady scalania i podziału nieruchomości dla terenów objętych planem, przy ustalaniu parametrów działek uzyskiwanych w wyniku procedury scalania i podziału, w § 10 uchwały, posłużyła się pojęciem działki budowlanej. Mając na uwadze treść art. 2 pkt 12 u.p.z.p. oraz art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, organ nadzoru trafnie wywiódł, że nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót – działka budowlana może składać się z kilku działek gruntu. Ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada zobligowana zatem była określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie parametry działek budowlanych. W tym stanie rzeczy podzielić należy stanowisko Wojewody, że § 10 uchwały we fragmencie „budowlanej” naruszają prawo w sposób istotny. Godzi się też zauważyć, że zakwestionowany fragment § 10 pojawił się ze względu na wadliwe zastosowanie w sprawie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w brzmieniu po jego nowelizacji z dnia 21 października 2010 r. Rada w § 10, obok zasad scaleń i podziału nieruchomości, postanowiła bowiem określić „minimalne powierzchnie nowo wydzielanych działek budowlanych”, a więc element planu, który wprowadzony został do przepisów ustawy dopiero po 21 października 2010r. Przepisy ustawy, w brzmieniu przed nowelizacją – które znajdują w sprawie zastosowanie – nie uprawniły organu stanowiącego gminy do określenia takiego elementu na mocy art. 15 ust. 2 pkt 6.

Sąd podzielił także argumentację organu nadzoru co do konieczności stwierdzenia nieważności § 13 ust. 2 pkt 1 uchwały we fragmencie „na warunkach określonych przez użytkownika sieci” oraz § 13 ust. 5 pkt 2 uchwały we fragmencie „w ilości i w rejonach lokalizacji określonych przez zarządzającego siecią stosownie do zapotrzebowania mocy” z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 w zw. z art. 28 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 r.M.I. oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do r.P.R.M. oraz § 13 ust. 2 pkt 2 uchwały we fragmencie „zgodnie z warunkami technicznymi” z powodu istotnego naruszenia art. 19 ust. 2 i art. 15 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków i art. 15 ust. 2 pkt 10 w zw. z art. 28 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 r.M.I. oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do r.P.R.M. Określając bowiem zasady modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w § 4 pkt 9 r.M.I., lokalny prawodawca nie był uprawniony do wypowiedzania się w kwestii konieczności uzyskania zgód stosownych podmiotów. W ocenie Sądu, z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 r.M.I. nie wynika norma prawna pozwalająca radzie gminy na zamieszczenie w uchwale nakazu dokonywania uzgodnień z wymienionymi podmiotami. Przepis ten nakazuje bowiem radzie przyjęcie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a w pojęciu tym nie mieści się kwestia tego, w jaki sposób adresaci planu mają się porozumiewać z zarządcami odpowiednich sieci czy właścicielami poszczególnych terenów. W zasadzie brak jest przepisu, który w ogóle pozwalałby radzie gminy na dokonywanie regulacji tej kwestii w m.p.z.p. Również w przypadku zakwestionowanej przez organ nadzoru regulacji zawartej § 13 ust. 2 pkt 2 uchwały we fragmencie „zgodnie z warunkami technicznymi”, taka kompetencja nie wynika z art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Oczywiście, Sądowi wiadomo, że każdorazowe uzyskanie dostępu do sieci, czy danego terenu, wymaga dokonania uzgodnień z jej zarządcą czy właścicielem. Nie można jednak kwestii tych uzgodnień regulować w akcie prawa miejscowego, jakim jest m.p.z.p., nie mając do tego wyraźnego upoważnienia ustawowego. Dodatkowo należy podkreślić, że uchwała rady gminy powinna zawierać wyłącznie przepisy prawa o charakterze dyrektywnym (nakazujące, zakazujące, zezwalające itd.), z których można będzie wyprowadzić normy prawne regulujące sytuację obywateli na danym terenie. Zaskarżone fragmenty uchwały kryterium tego nie spełniały. Skoro zatem zaskarżone przepisy uchwalone zostały z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., należało stwierdzić ich nieważność w stosownych fragmentach. Kwestia ta zresztą między stronami jest niesporna.

W rozpoznawanej sprawie, nie zmieniając uchwały z dnia 29 maja 2008 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w rejonie osiedla Nowy

Otok, Rada Miejska w Oławie w toku procedury planistycznej wykroczyła poza granice ustalone w uchwale intencyjnej, co skutkowało uchwaleniem zakazanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w rejonie osiedla Nowy Otok, w zakresie szerszym niż przewidziany na załączniku nr 1 do uchwały intencyjnej. Powyższe – jak słusznie zauważył Wojewoda – stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Stosownie bowiem do postanowień art. 17 pkt 1 u.p.z.p., wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Z powyższych regulacji normatywnych wynika, że rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wszczęcie właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – w załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu, a zatem określenie granic przyszłych działań planistycznych. Celem więc uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego jest przede wszystkim odpowiednie określenie granic obszaru objętego przyszłym planem zagospodarowania przestrzennego. W piśmiennictwie przyjmuje się, że ustawowe wymogi dotyczące uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego określają, że winna ona zawierać część tekstową przesadzającą o zamiarze przystąpienia do sporządzania planu określonego w niej obszarze oraz, stanowiącej jej integralną część, załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Kompetencje w zakresie zmian w ustaleniach dotyczących sporządzania planu miejscowego oraz granic obszaru objętego przystąpieniem do sporządzania planu ustawodawca przyznał wyłącznie radzie gminy w drodze uchwały zmieniającej uchwałę o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego lub poprzez uchylenie tej uchwały (por. Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 144–147).

W realiach badanej sprawy, naruszenie powyższych przepisów musiało skutkować stwierdzeniem nieważności planu w części tekstowej i graficznej odnoszących się do obszaru oznaczonego symbolem KDD2. Nie sposób bowiem pozostawić w obrocie prawnym regulacji, które zostały uchwalone bez podjęcia uprzednio uchwały intencyjnej, stanowiącej jeden z elementów koniecznych tej procedury. Jak bowiem trafnie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 marca 2010 r. (sygn. akt II OSK 1493/09), „Nie powinno budzić wątpliwości, że uchwała o przystąpieniu do sporządzania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jako bezwzględnie poprzedzająca wszelkie prace planistyczne związane już konkretnie z trybem postępowania w sprawie planu, powinna ściśle określać obszar gminy, który tym planem będzie z woli rady gminy, jako jej organu stanowiącego, objęty”.

Podsumowując trzeba zaznaczyć, że Sąd administracyjny dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały kierował się dyspozycją przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p, który przewiduje, że naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Przeprowadzona w niniejszej sprawie kontrola przedmiotowego aktu, potwierdziła zasadność części postawionych przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutów. Wobec tego, dla wyeliminowania przepisów uchwały niezgodnych z prawem, konieczne było stwierdzenie nieważności określonej w sentencji wyroku części tekstowej i graficznej zaskarżonej uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w pkt I i II sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., a w pkt III wyroku na podstawie art. 151 p.p.s.a. Orzeczenie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały oparto na treści art. 152 p.p.s.a., zaś koszty, zgodnie z art. 200 i art. 206 p.p.s.a. oraz § 14 ust. 2 pkt 1c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.), zasądzono w połowie wysokości z uwagi na częściowe uwzględnienie skargi.