



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 29 grudnia 2020 r.

Poz. 7306

**WYROK NR II SA/WR 299/19**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 30 lipca 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Anna Siedlecka  
Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)  
Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

Protokolant

sekretarz sądowy Ewa Trojan

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 16 lipca 2019 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Oława  
z dnia 14 listopada 2018 r. nr LIX/397/2018  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego  
w obrębie wsi Chwalibożyce, Jankowice Małe w gminie Oława

**I. stwierdza nieważność § 16 ust. 3 pkt 1 w zakresie odnoszącym się do zabudowy określonej w § 16 ust. 2 pkt 3, § 17 ust. 2 pkt 4, § 17 ust. 3 pkt 1 zaskarżonej uchwały;**

**II. dalej idącą skargę oddala.**

## Uzasadnienie

Rada Gminy Oława uchwałą z dnia 14 listopada 2018 r. Nr LIX/397/2018 podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2018r. poz. 1945 ze zm.) w związku z uchwałą nr XLIV/291/2013 Rady Gminy Oława z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Chwalibożyce, Jankowice Małe w gminie Oława oraz uchwałą Nr XXXI/183/2016 Rady Gminy Oława z dnia 9 listopada 2016 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Chwalibożyce, Jankowice Małe w gminie Oława po stwierdzeniu że ustalenia planu nie naruszają ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Oława, uchwalonego uchwałą Nr XXXVII/359/2005 Rady Gminy Oława z dnia 16 grudnia 2005 roku ze zmianami, uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Chwalibożyce, Jankowice Małe w gminie Oława.

W poszczególnych częściach tego aktu zamieszczone zostały: przepisy ogólne (rozdział 1), ogólne zasady zagospodarowania terenu (rozdział 2), szczegółowe zasady zagospodarowania terenów (rozdział 3) oraz przepisy końcowe (rozdział 4).

Uchwała z dokumentacją planistyczną w terminie wskazanym w art. 90 ust. 1 powołanej powyżej ustawy o samorządzie gminnym, została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu jako właściwemu organowi nadzoru.

Organ ten w ustawowym terminie nie podjął orzeczenia nadzorczego, ale uznając, że akt ten narusza prawo w sposób istotny, skierował – na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302) skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

W skardze Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 4 pkt 8, § 13 pkt 2, § 16 ust. 3 pkt 1, § 17 ust. 2 pkt 4, § 17 ust. 3 pkt 1, § 18 ust. 3 pkt 1, § 19 ust. 3 pkt 1, § 22 ust. 3 pkt 2 uchwały nr LIX/397/2018 Rady Gminy Oława z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Chwalibożyce, Jankowice Małe w gminie Oława oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych, zarzucając jednocześnie Radzie Gminy Oława podjęcie:

- § 16 ust. 3 pkt 1, §17 ust. 2 pkt 4, § 17 ust. 3 pkt 1, § 18 ust. 3 pkt 1, § 19 ust. 3 pkt 1, § 22 ust. 3 pkt 2 w zw. z §14 ust. 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz.1945), polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak określenia wskaźników w zakresie minimalnej liczby miejsc parkingowych dla uzupełniającej w planie funkcji usługowej na terenach oznaczonych symbolami M i MN, dla usług, jako przeznaczenia podstawowego i uzupełniającego na terenach oznaczonych symbolem MU, dla przeznaczenia uzupełniającego- mieszkanie integralnie związane z prowadzona działalnością gospodarczą na terenach RM oraz US;

- § 4 pkt 8 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez określenie wskaźnika zabudowy w odniesieniu do innego parametru niż działka budowlana;- § 13 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 29 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202), poprzez określenie zasad usytuowania obiektów tymczasowych i terminu usunięcia tych obiektów, przy braku podstaw prawnych do takiej regulacji.

Uzasadniając żądanie skargi Wojewoda Dolnośląski wskazał, że zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych.

Natomiast stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Zdaniem skarżącego organu nadzoru w uchwale istotnie naruszono zasady sporządzania planu miejscowego, mające wpływ na prawidłowość i legalność całej uchwały. Rada Gminy Oława nie określiła bowiem

obligatoryjnego elementu uchwały, tj. wskaźników w zakresie minimalnej liczby miejsc parkingowych dla uzupełniającej w planie funkcji usługowej na terenach oznaczonych symbolami M i MN, dla usług, jako przeznaczenia podstawowego i uzupełniającego na terenach oznaczonych symbolem MU, dla przeznaczenia uzupełniającego - mieszkanie integralnie związane z prowadzoną działalnością gospodarczą na terenach RM oraz US.

W § 4 pkt 8 uchwały, ustalając parametr maksymalny powierzchni zabudowy, Rada odniosła go do powierzchni terenu, naruszając w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ponadto w § 13 pkt 2 uchwały określono bez podstawy prawnej zasady usytuowania obiektów tymczasowych i termin usunięcia tych obiektów. Zagadnienie to regulowane jest bowiem przepisami ustawy prawo budowlane.

Następnie – rozszerzając swoją argumentację Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 15 ust. 2 wymienia obowiązkowe elementy planu miejscowego. Z regulacji punktu 6 wynika, że plan miejscowy określa, m.in. minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Uszczegółowienie elementów, które powinien zawierać plan miejscowy zawiera rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). W § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia wskazano, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W wykonaniu powyższego obowiązku Rada Gminy, ustalając w § 14 uchwały zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury komunikacyjnej, w ustępie 2 przyjęła: „2. W obrębie zainwestowanych terenów wymaga się lokalizowania minimalnej ilości miejsc postojowych dla samochodów osobowych na poszczególnych działkach w ilości zapewniającej właściwą obsługę użytkowników i zatrudnionych, ustala się: 1) 1 miejsce na mieszkanie, na terenach oznaczonej symbolami: M, MU; 2) 1 miejsce na każde rozpoczęte 75 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej przeznaczenia podstawowego, na terenach oznaczonej symbolami: US, U; 3) 2 miejsca postojowe na terenach oznaczonej symbolami: MN, RM dla każdej działki o przeznaczeniu podstawowym; 4) 1 miejsce postojowe na każde rozpoczęte 40 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej przeznaczenia podstawowego usługowego zlokalizowanego na terenach oznaczonych symbolami: MN, RM lecz nie mniej niż 2 miejsca postojowe; 5) 1 miejsce na każde rozpoczęte 50 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej zabudowy usługowej, na terenach oznaczonych symbolami: U, US; 6) 1 miejsce na dwóch pracowników na terenach oznaczonych symbolem P/U; 7) 1 miejsce dla pojazdu osoby niepełnosprawnej na każde 12 miejsc parkingowych; 8) w przypadku realizacji więcej niż jednego rodzaju zabudowy w ramach własności, ilość stanowisk postojowych określona w ust 1 pkt 1-7 podlega zsumowaniu; 9) ilość miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową należy ustalać zgodnie z przepisami odrębnymi oraz w ilości 1 stanowiska na 12 stanowisk ogólnej liczby stanowisk, jednak nie mniej niż jedno. 3. Dopuszcza się zabezpieczenie miejsc postojowych poprzez wykorzystanie lokalizacji miejsc parkingowych na działkach sąsiednich, lub na terenach innych wyznaczonych planem pod realizację parkowania. 4. Realizacja miejsc do parkowania dla samochodów osobowych w formie: niezadaszonych miejsc postojowych, w obiektach budowlanych lub zamkniętych garażach zlokalizowanych na działkach budowlanych. 5. Zlokalizowane w obiekcie budowlanym stanowiska parkingowe, mogą obejmować podziemną i nadziemną jego część.”

W § 16 ust. 2 i ust. 3 uchwały Rada określiła przeznaczenie dla terenów oznaczonych symbolem M: „2. Przeznaczenie podstawowe: 1) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna; 2) zabudowa zagrodowa; 3) zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna w budynkach do 4 mieszkań. 3. Przeznaczenie uzupełniające: 1) wprowadzenie usług towarzyszących podstawowemu przeznaczeniu, w wyodrębnionej na ten cel części budynku, stanowiących nie więcej niż 30% powierzchni całkowitej tego budynku, z wykluczeniem działalności uciążliwych: 2) usługi, jako zabudowa uzupełniająca w formie obiektów o powierzchni zabudowy nie większej niż 100 m<sup>2</sup> bez możliwości lokalizowania ich na wydzielonych działkach; 3) lokalizacja, modernizacja i rozbudowa zespołów garaży; a także budowę garaży podziemnych, wielopoziomowych za wyjątkiem strefy „B ochrony konserwatorskiej”. Rada Gminy Oława przewidziała, więc jedynie miejsca parkingowe na mieszkanie, na terenach oznaczonej symbolami M. Nie określono miejsc parkingowych, w przeznaczeniu uzupełniającym, dla usług towarzyszących podstawowemu przeznaczeniu, w wyodrębnionej na ten cel części

budynku, stanowiących nie więcej niż 30% powierzchni całkowitej tego budynku, z wykluczeniem działalności uciążliwych oraz dla usług, jako zabudowy uzupełniającej w formie obiektów o powierzchni zabudowy nie większej niż 100 m<sup>2</sup> bez możliwości lokalizowania ich na wydzielonych działkach.

Ponadto skarżący organ – odnosząc się do terenów oznaczonych w przedmiotowym planie miejscowym symbolem MU – wskazał, że uchwała przewiduje w § 17 ust. 2 i ust. 3 następujące przeznaczenia: „2. Przeznaczenie podstawowe: 1) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna; 2) zabudowa zagrodowa; 3) zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna w budynkach do 4 mieszkań; 4) zabudowa usługowa z wyłączeniem stacji paliw. 3. Przeznaczenie uzupełniające: 1) usługi towarzyszące, z możliwością lokalizowania ich samodzielne, z wykluczeniem działalności uciążliwych; 2) przeznaczenie uzupełniające dla wszystkich terenów w formie: 3) urzędzenia towarzyszące; 4) miejsca postojowych dla obsługi realizowanej działalności inwestycyjnej, naziemnych oraz w części podziemnej budynków.” Rada Gminy nie określiła miejsc parkingowych w przeznaczeniu podstawowym dla zabudowy usługowej z wyłączeniem stacji paliw, a w przeznaczeniu uzupełniającym dla usług towarzyszących, z możliwością lokalizowania ich samodzielne, z wykluczeniem działalności uciążliwych.

Następnie organ nadzoru wyjaśnił, że odnośnie terenów oznaczonych symbolem MN uchwała przewiduje w § 18 ust. 2 i ust. 3 następujące przeznaczenia: „2. Przeznaczenie podstawowe: 1) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna; 2) zabudowa zagrodowa. 3. Przeznaczenie uzupełniające: 1) usługi towarzyszące, z możliwością lokalizowania ich samodzielne za wyjątkiem zabudowy szeregowej, udział ich w powierzchni zabudowy nie może przekraczać 30%, z wykluczeniem działalności uciążliwych: 2) urzędzenia towarzyszące.” Rada Gminy nie określiła więc ilości miejsc parkingowych dla usług towarzyszących, z możliwością lokalizowania ich samodzielne za wyjątkiem zabudowy szeregowej w przeznaczeniu uzupełniającym, ograniczając się do określenia miejsc parkingowych na mieszkanie oraz miejsc postojowych dla każdej działki o przeznaczeniu podstawowym. W § 19 ust. 2 i ust. 3 uchwały Rada Gminy Oława na terenie oznaczonym symbolem RM 1.1 przewidziała: „2. Przeznaczenie podstawowe: 1) zabudowa zagrodowa; 2) teren produkcji rolnej i obsługi produkcji rolnej w gospodarstwach rolnych. 3. Przeznaczenie uzupełniające: 1) mieszkania integralnie związane z prowadzoną działalnością gospodarczą; 2) usługi towarzyszące związane z prowadzoną działalnością gospodarczą, z możliwością lokalizowania ich samodzielne; 3) urzędzenia towarzyszące.” Rada nie ustaliła wskaźnika, dotyczącego miejsc parkingowych dla przeznaczenia uzupełniającego: 1) mieszkania integralnie związane z prowadzoną działalnością gospodarczą, przewidując jedynie miejsce parkingowe na każde rozpoczęte 50 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej zabudowy usługowej oraz na każde rozpoczęte 75 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej przeznaczenia podstawowego.

W § 22 ust. 2 i ust. 3 uchwały uregulowano ustalenia dla terenu oznaczonego symbolem US 0.1: „Przeznaczenie podstawowe: 1) tereny sportu i rekreacji; 2) tereny zabudowy usługowej. 3. Przeznaczenie uzupełniające: 1) usługi towarzyszące, z możliwością lokalizowania ich samodzielne, z wykluczeniem działalności uciążliwych, w tym: hotele, motele, schroniska turystyczne; 2) mieszkania integralnie związane z prowadzoną działalnością gospodarczą; 3) urzędzenia towarzyszące.” Tutaj także Rada nie uregulowała minimalnej ilości miejsc parkingowych dla wskazanych w przeznaczeniu uzupełniającym mieszkań integralnie związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą.

W konkluzji Wojewoda Dolnośląski uznał, że biorąc pod uwagę regulacje zawarte w ustawie i rozporządzeniu oraz zapisy uchwały należy stwierdzić, że Rada Gminy Oława nie określiła w uchwale ilości miejsc parkingowych w odniesieniu do wszystkich przeznaczeń, które mogą występować na terenach wyznaczonych w planie, jako tereny M, MN, MU, RM, US.

W ocenie organu nadzoru, regulacja §14 uchwały Rady Gminy Oława nie jest wyczerpująca. Nie spełnia ona zarówno wymogów określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak również wymogów określonych w § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia. Skoro zatem uchwała Rady Gminy Oława, dla terenów oznaczonych symbolem M, MN, MU, RM, US nie zawiera jednego z obligatoryjnych elementów, tj. minimalnej ilości miejsc parkingowych dla wszystkich dopuszczalnych funkcji, uzasadniony jest wniosek o stwierdzenie nieważności zapisów uchwały wskazujących przeznaczenie terenów, dla których nie określono obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, tj. minimalnej ilości miejsc parkingowych.

W dalszej części uzasadnienia Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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.

Organ nadzoru wskazał jednocześnie, że Rada Gminy Oława określając w § 4 pkt 8 uchwały, parametr maksymalny powierzchni zabudowy odniosła go do powierzchni terenu: „8) powierzchnia zabudowy — należy przez to rozumieć parametr określany jako % maksymalny, będący ilorzem sumy powierzchni zabudowy, liczonej na poziomie parteru w zewnętrznym obrysie murów wszystkich budynków położonych w granicach działki budowlanej lub zespołu działek objętych inwestycją do jego/ich powierzchni liczonej w granicach linii rozgraniczających dany teren, przemnożony przez 100%”.

Zdaniem skarżącego organu zawarta w § 4 pkt 8 uchwały definicja sposobu obliczania powierzchni zabudowy istotnie narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym bowiem przepis ustawowy wprost literalnie odnosi wskaźnik powierzchni zabudowy do powierzchni działki budowlanej nie zaś „do jego/ich powierzchni liczonej w granicach linii rozgraniczających dany teren”, a stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowym.

Motywuując wniosek kasacyjny odnoszący się do § 13 zaskarżonej uchwały organ nadzoru wskazał, że w ustaleniu tym Rada Gminy Oława ustalając sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów wprowadziła w pkt 2 zapis, zgodnie z którym: „2) na terenach oznaczonych symbolem US, dopuszcza się tymczasowe zagospodarowanie związane z obsługą imprez, festynów i spotkań rekreacyjno-sportowo-wypoczynkowych, w tym obiektów budowlanych; okres tymczasowego zagospodarowania związany jest z czasem ich trwania, nieprzekraczalny termin likwidacji tymczasowego zagospodarowania wynosi 21 dni od zakończenia zdarzenia.”

Organ wyjaśnił przy tym, że zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów. Tymczasem Rada Gminy Oława, zamiast określić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów, ustaliła w § 13 pkt 2 uchwały zasady usytuowania obiektów tymczasowych i termin usunięcia tych obiektów.

Pojęcie tymczasowego obiektu budowlanego zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 5 ustawy Prawo budowlane; jest to obiekt budowlany przeznaczony do czasowego użytkowania w okresie krótszym od jego trwałości technicznej, przewidziany do przeniesienia w inne miejsce lub rozbiórki, a także obiekt budowlany niepołączony trwale z gruntem, jak: strzelnice, kioski uliczne, pawilony sprzedaży ulicznej i wystawowe, przekrycia namiotowe i powłoki pneumatyczne, urządzenia rozrywkowe, barakowozy, obiekty kontenerowe. Zasady wnoszenia tego rodzaju obiektów zostały wprost uregulowane w przepisach ustawy prawo budowlane, między innymi w art. 29 ust. 1 pkt 12 ustawy, w którym wyraźnie wskazano, że termin rozbiórki lub przeniesienia obiektu w inne miejsce inwestor określa w zgłoszeniu organowi administracji architektoniczno-budowlanej. W konsekwencji termin usunięcia tymczasowego obiektu budowlanego nie może stanowić przedmiotu uregulowania uchwały Rady Gminy Oława będącej aktem prawa miejscowego.

Zdaniem skarżącego organu wniosek o stwierdzenie nieważności § 13 pkt 2 zaskarżonej uchwały należy uznać za zasadny i stwierdzić, że uchwała, w tym zakresie, podjęta została z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

W doręczonej Sądowi w dniu 6 maja 2019 r. odpowiedzi na skargę Gmina Oława wniosła o oddalenie skargi w całości, a w uzasadnieniu wniosku podała m.in., że przedmiotowy plan miejscowy zawiera minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. W § 14 ust. 2 jako ustalenie planu zostało ono sparametryzowane poprzez liczbę mieszkań, powierzchnię użytkową, działkę, pracowników, przyjmując średnie wartości występujące w miejscowościach Gminy Oława.

Gmina Oława wyjaśniła następnie, że:

- dla terenów oznaczonych symbolem M plan ustalił jedno miejsce na mieszkanie zgodnie z §14 ust. 2 pkt 1) ze względu na formę usług jako towarzyszących przeznaczeniu podstawowemu, ograniczonych do 30% powierzchni całkowitej tego budynku, uznając że usługi te nie mogą samodzielnie funkcjonować, a liczba mieszkań jest wskaźnikiem wystarczającym dla nieruchomości zabudowanych - terenów wyznaczonych planem;

- dla terenów oznaczonych symbolem MN plan ustalił trzy parametry: 1 miejsce na mieszkanie zgodnie z § 14 ust. 2 pkt 1), 2 miejsce postojowe dla każdej działki o przeznaczeniu podstawowym zgodnie z § 14 ust. 2 pkt 3), 1 miejsce postojowe na każde rozpoczęte 40 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej przeznaczenia podstawowego

usługowego lecz nie mniej niż 2 miejsca postojowe, które podlegają zsumowaniu na podstawie §14 ust. 2 pkt 8). W związku z powyższym oraz ze względu na formę usług jako towarzyszących przeznaczeniu podstawowemu, ograniczonych do 30% powierzchni całkowitej budynku, uznając że usługi te nie mogą samodzielnie funkcjonować, ustalono że parametr odnoszący się do liczby mieszkań oraz do działek jako wskaźnik wystarczający dla terenu wyznaczonego w planie;

- dla terenów oznaczonych symbolem MU plan ustalił jedno miejsce na mieszkanie zgodnie z § 14 ust. 2 pkt 1) jedynie dla przeznaczania wiodącego w strukturze osadniczej zabudowy wsi pozostałe przeznaczenia muszą zostać sparametryzowane do zabudowy w ilości zapewniającej właściwą obsługę użytkowników i zatrudnionych zgodnie § 14 ust. 2;

- dla terenów oznaczonych symbolem RM plan ustalił dwa parametry: 2 miejsca postojowe dla każdej działki o przeznaczeniu podstawowym zgodnie z § 14 ust. 2 pkt 3), 1 miejsce postojowe na każde rozpoczęte 40 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej przeznaczenia podstawowego usługowego lecz nie mniej niż 2 miejsca postojowe, które podlegają zsumowaniu na podstawie § 14 ust. 2 pkt 8). W związku z powyższym oraz ze względu na formę mieszkań integralnie związaną z prowadzoną działalnością gospodarczą, jako towarzyszących przeznaczeniu podstawowemu, uznając że mieszkania te nie mogą samodzielnie funkcjonować, ustalono że parametr odnoszący się do działki jest wystarczającym wskaźnikiem dla terenu wyznaczonego w planie;

- dla terenów oznaczonych symbolem US plan ustalił dwa parametry: 1 miejsce na każde rozpoczęte 75 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej przeznaczenia podstawowego zgodnie z § 14 ust. 2 pkt 2), 1 miejsce na każde rozpoczęte 50 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej zabudowy usługowej na podstawie § 14 ust. 2 pkt 5). W związku z powyższym oraz ze względu na formę mieszkań integralnie związaną z prowadzoną działalnością gospodarczą, jako towarzyszących przeznaczeniu podstawowemu, uznając że mieszkania te nie mogą samodzielnie funkcjonować, ustalono że parametr odnoszący się do powierzchni użytkowej jest wystarczającym wskaźnikiem dla terenu wyznaczonego w planie.

W dalszej argumentacji odnoszącej się do pozostałych zarzutów skargi Gmina Oława podała, że definicja wskaźnika zabudowy w odniesieniu do terenu nie wynika wprost z grupy wskaźników określonych na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, natomiast stanowi on „wskaźnik zagospodarowania terenu” odnoszący się do obszaru wyznaczonego planem, który w perspektywie obowiązywania planu nie ulegnie zmianie, w przeciwieństwie do działek które mogą być dzielone lub scalane.

Wskazała również, że podstawą do określenia terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenu oznaczonego symbolem US, było ograniczenie w czasie przywracania podstawowego użytkowania terenów sportowo - rekreacyjnych, na których odbywają się imprezy, festyny i spotkania rekreacyjno- sportowo-wypoczynkowe. Ustalenie zawarte w §13 pkt 2 uchwały nie odnosi się jedynie do tymczasowych obiektów budowlanych ustalonych art. 29 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202), ale do tymczasowego zagospodarowania określonego w art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 16 lipca 2019 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego wniósł o uwzględnienie skargi w całości poprzez stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny podjął orzeczenie w sprawie po rozważeniu następujących okoliczności faktycznych i prawnych:**

Stosownie do art. 184 (in limine) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują w zakresie określonym w ustawie kontrolę działalności administracji publicznej. Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych oznaczonych konstytucyjnie jako inne sądy administracyjne określone zostały m.in. treścią art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2107) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302) i polegają na kontroli 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; 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 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wcześniej powoływanej).

Przedmiotem oceny Sądu dokonywanej w rozpoznawanej sprawie była uchwała należąca do tej kategorii aktów.

Mając na względzie wskazane wcześniej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności prawnych podzielił zarzuty i argumentację skargi w części określonej w pkt I sentencji wyroku, eliminując zaskarżoną uchwałę w tym zakresie z obrotu prawnego.

Akt ten podjęty został w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, regulowanym powoływaną wcześniej ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jej przepisem art. 3 ust. 1 kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych należy do zadań własnych gminy. W przyznanej tym przepisem kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego, a także gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 wskazanej poprzednio ustawy o samorządzie gminnym.

Należy też podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności.

Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Istotne jest też, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Granicą tej samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem działanie - co do swej istoty - inne, niż określa to obowiązujący przepis. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Stosownie bowiem do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa.

Ranga powinności praworządnego działania organów gminy w sferze planistycznej podkreślona została w przepisie art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiącym że istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Kwestionując w skardze uchwałę nr LIX/397/2018 Rady Gminy Oława z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Chwalibóżyce, Jankowice Małe w gminie Oława w zakresie objętym wnioskiem o stwierdzenie jej nieważności, Wojewoda Dolnośląski zarzucił naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego poprzez brak określenia wskaźników w zakresie minimalnej liczby miejsc parkingowych dla uzupełniającej w planie funkcji usługowej na terenach oznaczonych symbolami M i MN, dla usług jako przeznaczenia podstawowego i uzupełniającego na terenach oznaczonych symbolem MU, dla przeznaczenia uzupełniającego – mieszkanie integralnie związane z prowadzoną działalnością gospodarczą na terenach RM oraz US, określenie wskaźnika zabudowy w odniesieniu do innego parametru niż działka budowlana w definicji powierzchni zabudowy (§ 4 pkt 8 uchwały) oraz określenie zasad usytuowania obiektów tymczasowych i terminu usunięcia tych obiektów przy braku podstaw prawnych do takiej regulacji na terenie oznaczonym symbolem US (w zakresie ustalenia § 13 pkt 2 uchwały).

Zdaniem Sądu wobec zasadniczego zarzutu organu nadzoru należy wyjaśnić, że zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Dotykają one problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki - art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1), zawartych w nim ustaleń lub inaczej - przedmiotu planu (art. 15 ust. 2 i ust. 3), a także standardów dokumentacji planistycznej tj. materiałów planistycznych, skali opracowania kartograficznego, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu zagospodarowania przestrzennego - zwane w dalszej części rozporządzeniem, zob. też: Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C. H. Beck 2005, s. 253- 254).

W rozważaniach dotyczących naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego jako przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego istotne też jest, że dokonując wykładni tej przesłanki organy związane są przepisami prawa europejskiego, Konstytucją oraz przepisami prawa materialnego. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. Dlatego też sam art. 6 ust. 1 nie może być stosowany jako dający pełne władztwo planistyczne (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2009 r. II OSK 215/08). Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie ma charakteru arbitralnego a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca szczegółowo uregulował bowiem tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a następnie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzował również zakres tematyczny ustaleń, stanowiących obowiązkową materię podlegającą regulacji w planie miejscowym.

Mając zatem na względzie, że przepis art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi normę o charakterze *ius cogens*, organ gminy podejmujący uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może pominąć żadnego z elementów określonych tym przepisem, o ile na terenie objętym planem zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (por. LEX: Komentarz do art. 15 [w:] T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Zakamycze 2004).

W tym kontekście istotne jest również to, że wobec hierarchiczności źródeł prawa plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego nie może regulować materii należących do aktów wyższego rzędu i nie może być z nimi sprzeczny. Ponadto - jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 maja 2010r. (sygn. akt II OSK 424/10) zagadnienia zawarte w planie miejscowym powinny być określone w sposób jednoznaczny, nie powodujący wątpliwości interpretacyjnych, dlatego przy konstruowaniu ustaleń planu należy korzystać z zasad techniki prawodawczej, o których stanowi załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie "Zasad Techniki prawodawczej" (Dz.U. Nr 100, poz. 98).

W uzupełnieniu należy też zwrócić uwagę, że przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielną kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej swobody. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte w oparciu o to upoważnienie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby terenu, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Zdaniem Sądu w obowiązujących warunkach prawnych należało zaakceptować zawarte w skardze zarzuty i wnioski organu nadzoru dotyczące: § 16 ust. 3 pkt 1 w zakresie odnoszącym się do zabudowy określonej w § 16 ust. 2 pkt 3, § 17 ust. 2 pkt 4 i § 17 ust. 3 pkt 1 przedmiotowej uchwały.

Zasadnie bowiem Wojewoda Dolnośląski zarzucił Radzie Gminy Oława istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego poprzez nieokreślenie w zaskarżonej uchwale wskaźników minimalnej liczby miejsc parkingowych dla wprowadzonych na terenach zabudowy mieszkaniowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami: MO.1-MO.5, jako przeznaczenie uzupełniające usług towarzyszących podstawowemu przeznaczeniu w wyodrębnionej na ten cel części budynku, stanowiącej nie więcej niż 30% powierzchni całkowitej tego budynku (z wykluczeniem działalności uciążliwych) w zabudowie mieszkaniowej wielorodzinnej w budynkach do czterech mieszkań oraz na terenach zabudowy mieszkaniowo-usługowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami: MUO.1-MUO.17, MU1.1, MU2.1, MU2.2, MU3.1 dla zabudowy usługowej (z wyłączeniem stacji paliw) ustalonej na tych terenach jako przeznaczenie podstawowe i dla lokalizowanych na tych terenach jako przeznaczenie uzupełniające usług towarzyszących z możliwością lokalizowania ich samodzielnie (z wykluczeniem działalności uciążliwych).

Prawidłowo też – w ocenie Sądu – skarżący organ nadzoru – motywując ten zarzut wskazał na dyspozycję ustawodawcy zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z którego wynika obowiązek określenia w planie miejscowym m.in. minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową oraz odwołał się do treści § 4 pkt 9 lit. c. powołanego powyżej rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowiącego że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy



i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Istotne przy tym jest – co wyjaśniono już wcześniej w uzasadnieniu, że powoływany przepis art. 15 ust. 2 ustawy planistycznej zawiera katalog obowiązkowych ustaleń, którego zakresem rada gminy jest związana. Oznacza to, że w przyjmowanych ustaleniach planistycznych nie może pominąć materii i elementów uwzględnionych w powoływanym przepisie. W doktrynie wskazuje się jednak, że obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnie, gdyż musi być dostosowany do warunków faktycznych, istniejących w obszarze, objętym procedurą planistyczną (np. Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, komentarz, Warszawa 2005).

Zdaniem Sądu w rozpoznawanej sprawie na terenach zabudowy mieszkaniowej i mieszkaniowo-usługowej w zakresie powyżej opisanym w uzasadnieniu brak było podstaw do odstąpienia przez Radę Gminy Oława od obowiązku określenia wskaźników parkingowych w uchwale planistycznej. Sąd nie podzielił natomiast stanowiska Wojewody Dolnośląskiego wyprowadzonego również z treści przywołanych wcześniej przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia planistycznego, a przyjętego w odniesieniu do ustaleń zawartych w § 16 ust. 3 pkt 1 w zakresie dotyczącym zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy zagrodowej, § 18 ust. 3 pkt 1, § 19 ust. 3 pkt 1 i § 22 ust. 3 pkt 2 w związku z § 14 ust. 2 zaskarżonej uchwały.

Przyjmując taką ocenę w odniesieniu do ustalenia przyjętego w § 18 ust. 3 pkt 1 przedmiotowego aktu, którym na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych na rysunku planu symbolami: MNO.1-MNO11, MN1.1-MN1.5, o przeznaczeniu podstawowym – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa zagrodowa, przyjęto jako przeznaczenie uzupełniające usługi towarzyszące z możliwością lokalizowania ich samodzielnie z wyjątkiem zabudowy szeregowej, których udział w powierzchni zabudowy nie może przekraczać 30% z wykluczeniem działalności uciążliwych, Sąd uwzględnił ustalenia zawarte w § 14 ust. 2 pkt 3 pkt 4 i pkt 8 w związku z § 5 ust. 1 pkt 3 i pkt 7 zaskarżonej uchwały, treść art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1202) oraz treść § 3 pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z którym przez zabudowę jednorodziną należy rozumieć jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi (pkt 2), a przez zabudowę zagrodową w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych.

W uznaniu Sądu wobec wielu podobieństw i zależności materii regulowanych ustawą – Prawo budowlane i aktów wykonawczych wydanych z jej upoważnienia oraz ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i wydawanych na jej podstawie aktów wykonawczych, przywołane powyżej wyjaśnienia obu pojęć mogą być wykorzystywane w rozważaniach odnoszących się do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i zawartych w nich ustaleniach.

Wskazany wcześniej przepis art. 3 pkt 2a ustawy – Prawo budowlane definiuje budynek mieszkalny jednorodzinny jako budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

Natomiast w § 14 ust. 2 pkt 3, pkt 4 i pkt 8 zaskarżonej uchwały, prawodawca lokalny postanowił, że w obrębie zainwestowanych terenów wymaga się lokalizowania minimalnej ilości miejsc postojowych dla samochodów osobowych na poszczególnych działkach w ilości zapewniającej właściwą obsługę użytkowników i zatrudnionych i ustala się: dwa miejsca postojowe na terenach oznaczonych symbolami: MN i RM dla każdej działki o przeznaczeniu podstawowym (pkt 3), jedno miejsce postojowe na każde rozpoczęte 40 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej przeznaczenia podstawowego usługowego zlokalizowanego na terenach oznaczonych symbolami: MN, RM lecz nie mniej niż dwa miejsca postojowe (pkt 4), w przypadku realizacji więcej niż jednego rodzaju zabudowy w ramach własności, ilość stanowisk postojowych określona w ust. 1 pkt 1-7 podlega zsumowaniu.

Ponadto w § 14 ust. 2 pkt 7 omawianego aktu ustalono jedno miejsce dla pojazdu osoby niepełnosprawnej na każde dwanaście miejsc parkingowych, a w pkt 9 przyjęto, że ilość miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową należy ustalać zgodnie z przepisami odrębnymi oraz w ilości jednego stanowiska na dwanaście stanowisk ogólnej liczby stanowisk, jednak nie mniej niż jedno.

Zdaniem Sądu jeżeli ustawodawca w definicji legalnej uznaje za budynek mieszkalny jednorodzinny taki budynek, w którym z zachowaniem zastrzeżonego ustawowo wskaźnika powierzchniowego można wydzielić lokal użytkowy, czyli lokal wykorzystywany na wykonywanie usług, to takie realizowanie funkcji usług należy traktować jako zawierające się w przeznaczeniu podstawowym. Ustaleniem aktu planistycznego nie można byłoby bowiem zanegować dopuszczonej aktem wyższej rangi możliwości wydzielenia w budynku należącym do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lokalu użytkowego w celu wykonywania nieuciążliwych usług.

To uprawnia do uznania, że w przypadku realizowania funkcji usługowej zlokalizowanej w budynku mieszkalnym na terenach oznaczonych symbolem MNiRM należy stosować wskaźnik miejsc parkingowych określony w § 14 ust. 2 pkt 4, natomiast w przypadku realizowania przeznaczenia usługowego w wariantcie lokalizowania usług samodzielnie należy stosować wskaźnik liczby miejsc parkingowych określony w § 14 ust. 2 pkt 8 zaskarżonej uchwały.

Taką ocenę Sąd przyjął również w odniesieniu do ustalenia zawartego w § 16 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 tej uchwały.

Natomiast nie uwzględniając wniosku kasacyjnego odnoszącego się do ustaleń zawartych w § 19 ust. 3 pkt 1 i § 22 ust. 3 pkt 2 zaskarżonej uchwały, Sąd zwrócił uwagę na przyjęty przez lokalnego prawodawcę integralny związek mieszkań uwzględnionych jako przeznaczenie uzupełniające na terenach oznaczonych symbolami RM1.1 (teren zabudowy zagrodowej) i USO.1 (teren usług sportu i rekreacji) z prowadzoną działalnością gospodarczą.

Wprowadzony przez uchwałodawcę warunek integralności oznacza bezwzględną konieczność łączenia funkcji mieszkalnej na tych terenach (niezależnie od możliwości realizowania budynku mieszkalnego w ramach zabudowy zagrodowej) z prowadzoną działalnością gospodarczą, co w konsekwencji – zdaniem Sądu – pozwala przyjąć dla mieszkań integralnie związanych z działalnością gospodarczą na terenie oznaczonym symbolem RM1.1 wskaźnik parkingowy określony w § 14 ust. 2 pkt 3 lub pkt 4 w zależności od rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej, a na terenie oznaczonym symbolem USO.1 wskaźnik parkingowy określony w § 14 ust. 2 pkt 2 lub pkt 5 w zależności od rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej.

Ponadto w odniesieniu do zawartego w skardze wniosku dotyczącego ustalenia zawartego w § 4 pkt 8 zaskarżonego aktu planistycznego należy wyjaśnić, że – w ocenie Sądu treść tego zapisu nie narusza w sposób istotny zasad sporządzania planu miejscowego.

Ustalenie to zawiera – jak prawidłowo zauważył w uzasadnieniu skargi organ nadzoru – opis sposobu obliczenia wskaźnika zabudowy, w którym jednym z odnośników jest powierzchnia działki budowlanej lub zespołu działek budowlanych, co odpowiada wymogowi ustawowemu, wynikającemu z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Treść kwestionowanego przez Wojewodę Dolnośląskiego zapisu § 4 pkt 8 przedmiotowej uchwały nie narusza również § 4 pkt 6 powoływanego wcześniej rozporządzenia planistycznego.

Dodatkowo należy też wskazać, że w ustaleniach zawartych w rozdziale 3 zaskarżonego aktu, w którym Rada Gminy Oława określiła szczegółowe zasady zagospodarowania terenów zostały przyjęte w konkretnych jednostkach redakcyjnych w odniesieniu do poszczególnych terenów zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, wskaźnik intensywności zabudowy, maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy.

W tych okolicznościach Sąd nie podzielił oceny skarżącego organu przyjętej w omawianym powyżej zakresie.

Sąd uznał również za nieuzasadniony zarzut i wniosek Wojewody Dolnośląskiego dotyczący zapisu § 13 pkt 2 zaskarżonej uchwały, w którym organ planistyczny wykonując dyspozycję ustawodawcy zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określił sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów. Konkretyzując wymagane ustawowo ustalenie Rada Gminy Oława postanowiła we wskazanym powyżej zapisie, że: „na terenach oznaczonych symbolem US dopuszcza się tymczasowe zagospodarowania związane z obsługą imprez, festynów i spotkań rekreacyjno-sportowo-wypoczynkowych, w tym obiektów budowlanych; okres tymczasowego zagospodarowania związany jest z czasem ich trwania, nieprzekraczalny termin likwidacji tymczasowego zagospodarowania wynosi 21 dni od zakończenia zdarzenia”.

Istotne jest również, że z treści § 4 pkt 10 powoływanego wcześniej rozporządzenia planistycznego wynika, że ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów powinny zawierać m.in. ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane.

W ocenie Sądu omawiane ustalenie planistyczne jest prawidłowe i nie narusza prawa; nie pozostaje w sprzeczności z przepisami art. 3 pkt 5 i art. 29 ust. 1 pkt 12 powoływanej powyżej ustawy – Prawo budowlane ani tych przepisów nie modyfikuje. W uznaniu Sądu to, że ustawodawca uprawnia inwestora do zadeklarowania w zgłoszeniu dokonywanym w trybie art. 30 wskazanej powyżej ustawy, terminu usunięcia obiektu tymczasowego – według kwalifikacji ustawowej – w kontekście kwestionowanego przez organ nadzoru ustalenia planistycznego, oznacza, że w zgłoszeniu inwestor wskazuje jako nieprzekraczalny termin likwidacji tego obiektu, termin określony przez organ planistyczny w ustaleniu przyjmowanym w trybie art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wbrew twierdzeniom skarżącego organ nadzoru Rada Gminy Oława w zapisie § 13 pkt 2 nie określiła terminu usunięcia tymczasowego obiektu budowlanego, który – co istotne – jest elementem tymczasowego zagospodarowania terenu, ale ograniczyła czasowo istnienie tego rodzaju zagospodarowania, wskazując nieprzekraczalny termin jego likwidacji, a ustalenie w tym zakresie stanowi obowiązkowy przedmiot regulacji zamieszczonej w uchwale planistycznej.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny – stosownie do przepisu art. 147 § 1 i art. 151 powołanej we wstępie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w pkt. I i pkt. II wyroku.