



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 30 grudnia 2020 r.

Poz. 7336

**WYROK NR II SA/WR 645/19**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 28 listopada 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn  
Sędzia WSA Olga Białek (spr.)  
Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

Protokolant

Kinga Bilka

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 28 listopada 2019 r.  
sprawy ze skargi Gminy Kobierzyce  
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego  
z dnia 19 sierpnia 2019 r. nr NK-N.4131.52.58.2019.MS2  
w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu  
zagospodarowania przestrzennego wsi Domasław

- I. uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze w zakresie stwierdzenia nieważności § 12 pkt 2 lit. d  
uchwały Rady Gminy Kobierzyce numer VIII/159/2019 z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia  
miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Domasław;**  
**II. dalej idącą skargę oddala.**

## Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 czerwca 2019 r. Rada Gminy Kobierzyce podjęła uchwałę nr VIII/159/2019, w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Domasław.

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 19 sierpnia 2019 r. (znak NK- N.4131.52.58.2019 MS2) Wojewoda Dolnośląski stwierdził nieważność § 12 pkt 2 lit. d, § 13 ust. 1 pkt 2 w części „rozbudowę” i „oraz zmianę przebiegu istniejących sieci infrastruktury technicznej” oraz § 21 i załącznika graficznego nr 1 w zakresie w jakim ustala on tereny 2 UP i 3 UP. W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził bowiem podjęcie:

- § 12 pkt 2 lit. d uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945), dalej u.p.z.p, w związku z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. i z art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. -Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186), poprzez ustalenie zasad budowy systemu komunikacji w sposób ograniczający możliwość zagospodarowania terenów zgodnie z przeznaczeniem,

- § 13 ust. 1 pkt 2 w części "rozbudowę" i "oraz zmianę przebiegu istniejących sieci infrastruktury technicznej" z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), dalej rozporządzenie planistyczne, poprzez dopuszczenie rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej bez określenia projektowanej lokalizacji tej infrastruktury po rozbudowie lub budowie,

- § 21 uchwały oraz załącznika graficznego nr 1 do uchwały w zakresie w jakim ustala on tereny 2UP i 3UP z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia, poprzez nieprawidłowe określenie wskaźników w zakresie minimalnej liczby miejsc parkingowych dla terenów oznaczonych symbolami 2UP i 3UP.

Uzasadniając zarzut nieważności §12 pkt 2 lit. d uchwały, organ nadzoru wskazał na istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p, i w związku z art. 4 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, poprzez ustalenie zasad budowy systemu komunikacji w sposób ograniczający możliwość zagospodarowania terenów zgodnie z przeznaczeniem. Przepis §12 pkt 2 lit.d kontrolowanej uchwały stanowi, że nowo wydzielane drogi wewnętrzne i ciągi pieszo-jezdne, o długości większej niż 150 m, powinny mieć co najmniej dwa włączenia do dróg publicznych. Organ nadzoru podniósł, że jakkolwiek rada gminy uprawniona jest do określenia w planie miejscowym m.in. zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp), to jednak musi to czynić z uwzględnieniem ładu przestrzennego, prawa własności, interesu publicznego i wolności budowlanej (art. 6 ust. 1 pkt. 1, pkt 7 i pkt 9 u.p.z.p i art. 4 Prawa budowlanego). Organ nadzoru podkreślił, że dostęp do drogi publicznej z terenów przeznaczonych w planie pod zabudowę musi uwzględniać strukturę własności na danym terenie, wielkość działek geodezyjnych oraz charakter zabudowy określony w planie miejscowym. Kontrolowana uchwała obejmuje swoim obszarem całą wieś Domasław i większość terenu objętego opracowaniem została przeznaczona pod zabudowę, w tym także wiele rozległych terenów, które obecnie w ogóle nie są zabudowane (np. tereny 12 MN i 13 MN). Zabudowa tych terenów będzie wymagała zapewnienia poszczególnym działkom budowlanym dostępu do drogi publicznej. Szczegółowe uregulowania tego dostępu zostały określone w § 14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065). W ocenie organu normy zawarte w tym przepisie wprowadzają obowiązek zapewnienia dojazdu i dojścia do działki budowlanej, czyli dopuszczają, by droga wewnętrzna lub ciąg pieszo-jezdny prowadził tylko od drogi publicznej do działki budowlanej. Zatem regulacja § 12 pkt 2 lit. d uchwały - wprowadzająca nakaz wykonania co najmniej dwóch włączeń do dróg publicznych w sytuacji, gdy droga wewnętrzna lub ciąg pieszo-jezdny są dłuższe niż 150 m - w sposób nieuprawniony ogranicza prawo własności podmiotów zamierzających realizować zabudowę na działkach budowlanych nieposiadających bezpośredniego dostępu do drogi publicznej. Wykonanie inwestycji może być w konkretnym przypadku niemożliwe ze względu na brak realnej możliwości wykonania dojazdu według zasady określonej w § 12 pkt 2 lit. d omawianej uchwały.

Argumentując zarzut skierowany przeciwko § 21 uchwały oraz załącznika graficznego nr 1 w zakresie terenów 2 UP i 3 UP Wojewoda stwierdził, że istotnie narusza on art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia planistycznego przez nieprawidłowe określenie wskaźników w zakresie minimalnej liczby miejsc parkingowych dla terenów oznaczonych symbolem 2 UP i 3 UP.

Organ nadzoru wskazał, że kwestionowana uchwała w § 21 wprowadza ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami 2UP i 3UP. Przeznaczenie podstawowe tych terenów to usługi publiczne, usługi z zakresu kultury, niepublicznych usług oświaty, niepublicznych usług zdrowia i pomocy społecznej oraz zabudowa mieszkaniowa (§ 21 ust. 1). Zdaniem organu nie budzi zatem wątpliwości, że uchwała dla tych terenów powinna określać ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań i powierzchni obiektów usługowych. Tymczasem § 21 ust. 7 uchwały wprowadza regulację, zgodnie z którą na terenie, o którym mowa w ust. 1, obowiązują następujące ustalenia dotyczące parkowania pojazdów: 1) przy realizacji inwestycji wymagane jest zapewnienie miejsc parkingowych: a) nie mniej niż 5 miejsc parkingowych; b) do bilansu miejsc parkingowych dopuszcza się wliczenie miejsc parkingowych zlokalizowanych w liniach rozgraniczających sąsiadujących ciągów lub dróg publicznych.

Powyższe oznacza, że brak jest uregulowania jednego z obligatoryjnych elementów planu miejscowego względem terenów 2UP i 3UP, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadnia stwierdzenie nieważności wszystkich ustaleń przyjętych dla tego terenu, tj. w całości § 21 uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie terenów oznaczonych symbolami 2UP i 3UP.

Wojewoda wyjaśnił także, że w toku postępowania nadzorczego wystąpił do Rady Gminy Kobierzyce o odniesienie się do stwierdzonej nieprawidłowości. W odpowiedzi z dnia 7 sierpnia 9 r. wskazano, że na terenach 2UP i 3UP planowane są inwestycje celu publicznego, takie jak boiska sportowe, place zabaw oraz zieleń urządzona, co uniemożliwia określenie ilości stanowisk postojowych w stosunku do ilości mieszkań czy powierzchni usług. Jednak deklaracja, że na terenach 2UP i 3UP zostaną zrealizowane tylko inwestycje z zakresu usług publicznych nie powoduje braku wadliwości uchwały.

Z tym stanowiskiem organ się nie zgadza, gdyż po pierwsze, w odniesieniu do usług publicznych istniała możliwość określania ilości stanowisk postojowych w sposób prawidłowy; po drugie, wskazane wyżej wyjaśnienia Gminy nie powodują, że inne przeznaczenia podstawowe na tym terenie nie powstaną. Przykładowo jeśli teren zostanie sprzedany prywatnemu inwestorowi, który będzie realizował na nim zabudowę mieszkaniową wielorodzinną objętą jednym wnioskiem o pozwolenie na budowę to dla wszystkich mieszkań będzie musiał zapewnić tylko 5 stanowisk postojowych. Podkreślić należy, że brak któregokolwiek z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli miał istotny wpływ na treść planu miejscowego, może stanowić naruszenie art. 28 u.p.z.p. skutkujące stwierdzeniem jego nieważności, gdyż prowadzić może do zaburzenia ładu przestrzennego na całym terenie objętym planem bądź też wręcz jego niewykonalności (A. Kosicki [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), LEX/el., wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 lutego 2013 r., IV SA/Po 567/12, LEX nr 1311293). W przedmiotowej sprawie odniesienie wymaganej ilości miejsc parkingowych do inwestycji istotnie narusza cytowane wyżej art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia. Ustalenia w tym zakresie są bowiem niezbędne dla możliwości prawidłowego wykonywania uchwały. Do tego postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinny być jasne dla jego odbiorców oraz uwzględniać wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury. Regulacja § 21 ust. 7 uchwały przenosi kompetencję w zakresie określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania na inwestora. W zależności od ilości pozwoleń na budowę wydanych dla wskazanych terenów inna będzie wymagana liczba stanowisk. Każda decyzja zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenia na budowę odnosi się bowiem do jednej inwestycji (nawet jeśli składa się na nią szereg obiektów budowlanych). Jeśli więc cały teren zostanie objęty jednym zamierzeniem budowlanym to wymagane będzie tylko 5 miejsc parkingowych. Jeśli natomiast na terenie będzie realizowanych kilka inwestycji to liczba wymaganych miejsc do parkowania będzie się zmieniać. Taka dowolność w kształtowaniu przestrzeni jest niedopuszczalna.

Na opisane wyżej rozstrzygnięcie nadzorcze skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wniosła Gmina Kobierzyce zaskarżając je w części dotyczącej stwierdzenia nieważności § 12 pkt 2 lit. d oraz § 21 wraz z załącznikiem graficznym nr 1 w zakresie w jakim ustala on tereny 2 UP i 3UP.

W części dotyczącej § 12 pkt 2 lit. d skarżąca zarzuciła organowi nadzoru, że naruszył on przepisy art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. i w związku z art. 4 Prawa budowlanego, przez nieuprawnione przyjęcie, że przedmiotowe postanowienie uchwały ustalają zasady budowy systemu komunikacji w sposób ograniczający możliwość zagospodarowania zgodnie z przeznaczeniem. Odnosnie § 21 oraz załącznika graficznego nr 1 w zakresie w jakim ustala on tereny 2UP i 3UP Gmina zarzuciła, że rozstrzygnięcie nadzorcze narusza przepisy art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia, poprzez nieuprawnione przyjęcie, że przepisy uchwały nieprawidłowo określają wskaźniki w zakresie minimalnej liczby miejsc parkingowych dla terenów oznaczonych symbolami 2UP i 3UP.

Zarzucając powyższe skarżąca wniosła o uchylenie przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego w zaskarżonej części.

Uzasadniając zarzuty skargi dotyczące §12 pkt 2 lit. d skarżąca podniosła, że właściciele nieruchomości objętych przedmiotowym planem miejscowym nie wnosili żadnych uwagi i wniosków, tak więc nie ma podstaw do uznania, że kwestionowany przepis narusza ich prawa. W ocenie Gminy, powołane w skardze regulacje rozporządzenia w sprawie warunków technicznych nie ograniczają władztwa planistycznego. Bardzo długie dojazdy w formie ślepej uliczki ograniczają bezpieczeństwo, bowiem w przypadku awarii komunikacyjnej lub infrastruktury blokują dostęp do znajdującej się wzdłuż sięgacza drogi odpowiednim służbom i strażom. Rada gminy zwróciła uwagę, że wzdłuż sięgacza o długości 149 m może pomieścić się zabudowa nawet do 40 budynków (tj. około 140 mieszkańców i 80-100 samochodów). W konsekwencji obsługa komunikacyjna ze ślepej uliczki powinna mieć swój limit. Przyjęta w kwestionowanym przepisie maksymalna długość drogi na 150 m, powyżej której należy jej zapewnić co najmniej dwa włączenia do dróg publicznych jest zatem uzasadniona.

Odnośnie zarzutów skargi dotyczących § 21 i załącznika graficznego nr 1 w zakresie terenu 2 UP i 3 UP skarżąca podała, że ww. tereny należą do gminy i przeznaczone są między innymi, pod usługi publiczne. Na terenach tych planuje się inwestycje celu publicznego, między innymi boiska sportowe, place zabaw oraz zieleń urządzoną. Takie przeznaczenia niemożliwe są do opisanie jedynie przez ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. W przypadku realizacji boiska, parku albo placu zabaw - inwestycje nie mogłyby zostać zrealizowane, bo ilość miejsc parkingowych byłaby opisana w sposób uniemożliwiający ich zaprojektowanie oraz realizację, ponieważ w takich inwestycjach nie byłoby żadnych obiektów usługowych, których powierzchnię można byłoby przypisać do miejsc parkingowych; nie byłoby lokali mieszkalnych, których liczbę można by przypisać do miejsc parkingowych; nie byłoby także zatrudnionych pracowników, których ilość można by przypisać do miejsc parkingowych. Aby ustalić w planie miejscowym zapis umożliwiający realizację ww. inwestycji publicznych organ planistyczny zdecydował się, na określenie konkretnej minimalnej liczby miejsc parkingowych. Skarżąca odwołała się także do wyroku NSA z dnia 6 grudnia 2016 r. II OSK 606/13 w którym wskazano, że wyliczenie w § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia planistycznego nie jest wyczerpujące. Z tego też względu kwestionowany sposób ustalenia miejsc parkingowych, jest zdaniem skarżącej dopuszczalny, uzasadniony i racjonalny biorąc pod uwagę chęć określenie jednego rodzaju wskaźnika niezależnie od rodzajów dopuszczalnych przeznaczeń terenów.

W odpowiedzi na skargę organ nadzoru wniosł o jej oddalenie podtrzymując w całości argumentację zawartą w kwestionowanym akcie.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2167) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Kontrola ta, na podstawie art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325), zwanej dalej "p.p.s.a.", obejmuje również akty nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Nadto, jak wynika z art. 133 § 1 i art. 134 § 1 p.p.s.a. Sąd orzeka na podstawie akt sprawy i w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Sąd uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru uchyla ten akt (art. 148 p.p.s.a.).

Rozpatrując skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody konieczne było ustalenie, czy organ nadzoru w sposób zgodny z prawem skorzystał z przyznanych mu kompetencji nadzorczych, a tym samym, czy prawidłowo zakwestionował legalność §12 pkt 2 lit. d oraz § 21 i załącznika graficznego nr 1 w zakresie terenów 2 UP i 3 UP kontrolowanej przez siebie uchwały nr VIII/159/2019 Rady Gminy Kobierzyce. Jak stanowi bowiem art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm. – dalej jako u.s.g.), w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Stwierdzenie zatem przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, wymaga wykazania przez ten organ „istotnego” – oczywistego i bezpośredniego naruszenia prawa przez objęty postępowaniem nadzorczym akt.

Przesłankę "istotności" naruszenia prawa jako prowadzącą do nieważności uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wprowadza również przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018, poz. 1945 dalej jako u.p.z.p.). Zgodnie z tą regulacją nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części powoduje istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalilo się stanowisko, zgodnie z którym, tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej. Zaniechanie którejs z nich lub zrealizowanie jej w sposób nieprawidłowy może stanowić istotne naruszenie trybu, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (vide np. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2018 r., II OSK 925/16 oraz z dnia 20 października 2011 r., II OSK 1593/11, dostępne w CBOSA .nsa.gov.pl). Naruszenie zasad sporządzania planu to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego. "Istotnym" naruszeniem prawa jest w przypadku aktu planistycznego takie naruszenie, które wpływa na treść uchwały, dotyczy przyjętych w niej merytorycznych rozwiązań oraz prowadzi do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawa (vide wyrok z dnia 20 listopada 2018 r., II OSK 2828/16, CBOSA). Trzeba także powiedzieć, że „istotność” naruszenia powinna być przez organ nadzoru wykazana i wyjaśniona w sposób niebudzący wątpliwości tzn. taki, aby czytelne były intencje organu i jego tok rozumowania. Co prawda rozstrzygnięcie nadzorcze nie jest decyzją administracyjną, ale zgodnie z art. 91 ust. 3 u.s.g. powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, tzn. powinno jednoznacznie wskazywać, jaki przepis został uchwałą naruszony, w jaki sposób należy ten przepis rozumieć, na czym polega jego naruszenie tzn. naruszenie wynikających z tego przepisu dyrektyw (nakazów, zakazów) oraz ustalenie ciężaru gatunkowego (rodzaju) stwierdzonego naruszenia (vide wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2018 r., I OSK 686/18, CBOSA).

Powyższe oznacza, że rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność planu miejscowego powinno być wydawane wyłącznie w przypadku zaistnienia istotnych naruszeń zasad sporządzania planu lub istotnych naruszeń trybu jego sporządzania. Inne naruszenia prawa, nieposiadające cechy istotności, nie mogą być podstawą eliminacji aktu planistycznego z obrotu prawnego w trybie nadzorczym. Skład orzekający w sprawie niniejszej podzielił w całości stanowisko sformułowane przez Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie o sygnaturze II OSK 2339/19, zgodnie z którym wątpliwości co do treści planu miejscowego należy w pierwszej kolejności rozwiązywać przez wykładnię treści planu a nie przez stwierdzanie jego nieważności. Jak wskazał NSA, "Obowiązkiem sądu administracyjnego jest poszukiwanie, w pierwszej kolejności, takiej wykładni planu miejscowego lub studium, która pozwoli na uznanie tych aktów za zgodne z prawem" (wyrok z dnia 14 listopada 2018 r., CBOSA). Z oczywistych względów wynik wykładni nie jest nieograniczony, ale zawsze powinien być konfrontowany z normą ustawową lub konstytucyjną, tak aby nie doszło do pozostawienia w obrocie prawnym regulacji planistycznych niedających się pogodzić z zasadami demokratycznego państwa prawa.

Oceniając według wskazanych kryteriów zaskarżony akt nadzorczy Sąd stwierdził, że unieważniając § 12 pkt 2 lit. d kontrolowanej uchwały, Wojewoda nie wykazał, że przepis ten w sposób istotny narusza zasady sporządzania planu określone w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz w § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra infrastruktury z 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (także jako rozporządzenie planistyczne).

Oceniając legalność zakwestionowanego przez Wojewodę przepisu uchwały przypomnieć trzeba, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. organ stanowiący gminy uchwalając plan miejscowy zobowiązany jest do określenia w nim zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Uszczegółowienie tego obowiązku zawarte zostało w § 4 pkt 9 rozporządzenia planistycznego. Stanowi on, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Z powyższego wynika, że pod ustawowym pojęciem zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji należy rozumieć m.in. określenie układu komunikacyjnego, jego parametrów i warunków powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym.

Przepis § 12 pkt 2 lit. d zaskarżonej uchwały dotyczy problematyki określenia parametrów układu komunikacyjnego. Wprowadza on warunek, by ewentualne nowo wydzielane drogi wewnętrzne i ciągi pieszojezdne, o długości większej niż 150 m, miały co najmniej dwa włączenia do dróg publicznych. Innymi słowy rada gminy wykluczyła możliwość realizacji w przyszłości na terenie objętych planem miejscowym tzw. ślepych ulic o długości powyżej 150 m.

Oczywiście powyższa uwaga nie przesądza o legalności kwestionowanego przepisu. Może on bowiem formalnie mieścić się w zakresie przedmiotowym uchwały w sprawie planu miejscowego określonym w art. 15 u.p.z.p., a zarazem naruszać regulacje prawne wyższego rzędu. Jeżeli naruszenie to ma charakter „istotny” wówczas przepis taki powinien zostać objęty interwencją nadzorczą i usunięty z systemu prawa.

W okolicznościach sprawy opisana wyżej sytuacja jednak nie wystąpiła.

Przede wszystkim normatywny charakter wniesionej skargi nie daje podstaw do stwierdzenia, że kwestionowany nią przepis istotnie narusza art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. a więc prawo własności. Podnieść należy przy tym, że zgodnie z wyrokiem NSA z 18 września 2012 r., II OSK 1575/12, "przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym upoważniają gminę do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których gminy ustalają przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów (art. 4 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), w konsekwencji ograniczając sposób wykonywania prawa własności (...). Organy planistyczne uchwalając plan, nie naruszają więc norm ogólnych regulujących prawo własności, choć oczywiście ingerują w samo prawo własności i interesy prawne właścicieli. Ingerencja ta jest jednak dozwolona na gruncie obowiązujących przepisów, jeśli nie godzi w istotę prawa własności." W tym kontekście Sąd zwraca uwagę, że objęty kontrolą sądową akt Wojewody ma charakter nadzorczy. Oparty jest na legitymacji formalnej i służy ochronie obiektywnego porządku prawnego. W taki sposób sformułowana też została argumentacja postawionych przez organ zarzutów. Tymczasem określenie granic władztwa planistycznego w kontekście naruszenia uprawnień właścicielskich wymaga najczęściej zestawienia interesu publicznego z konkretnymi interesami prywatnymi (art. 1 ust. 3 u.p.z.p), co jest istotą skargi indywidualnej wnoszonej przez podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostało uchwałą naruszone. Tylko w ten sposób można ustalić, czy sposób wykonania władztwa planistycznego nie ingeruje w prawo własności konkretnej nieruchomości w sposób nadmierny, nieadekwatny do zamierzonych przez prawodawcę lokalnego celów, inaczej mówiąc - godzi w istotę prawa własności. Stąd też do wiarygodnej weryfikacji planu miejscowego w zakresie uwzględnienia w planowaniu przestrzennym prawa własności wymagana jest ocena przesłanki z art. 1 ust. 2 pkt 7 w związku z ust. 3 u.p.z.p. Nie sposób zaś w okolicznościach niniejszej sprawy dokonać takiej weryfikacji, bowiem charakter prowadzonej przez Wojewodę kontroli umożliwia jedynie ocenę planu z pozycji generalno-abstrakcyjnej. Ani organ nadzoru, ani też Sąd nie zna szczegółów granic poszczególnych nieruchomości objętych zakresem planu miejscowego i ich usytuowania względem dróg publicznych. Wszelkie więc twierdzenia w zakresie ograniczenia kwestionowanym ustaleniem prawa własności opierają się na przypuszczeniach i hipotezach, co jest oczywiście niewystarczające do zastosowania sankcji nieważności. Oceniając sprawę z perspektywy generalno-abstrakcyjnej należy stwierdzić, że uchwała w sprawie planu miejscowego zawsze ogranicza prawo własności nieruchomości, czemu zresztą ustawodawca dał normatywny wyraz w art. 6 ust. 1 u.p.z.p., a więc wskazując, że ustalenia planu miejscowego kształtują sposób wykonywania prawa własności. Przepis §12 pkt 2 lit. d planu miejscowego niewątpliwie może prowadzić do ograniczenia prawa własności ale niczym pod tym względem nie różni się od pozostałych ustaleń zawartych w tym planie. Dodatkowo zauważyć trzeba, że wyłącznie od właściciela nieruchomości zależeć będzie, czy przedmiotowa droga wewnętrzna w ogóle powstanie, gdyż jej zrealizowanie wymagać będzie jego zgody.

Powyższej oceny nie zmienia powoływana w skardze wolność zabudowy. Jak wynika z art. 4 Prawa budowlanego każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykáže prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Nie ulega przy tym wątpliwości, że pojęciem „przepisów”, z którymi zamierzenie budowlane ma być zgodne, objęte są również ustalenia planu miejscowego obowiązującego na terenie zamierzonej zabudowy. Kwestionowany § 12 pkt 2 lit. d nie może zatem naruszać powołanego przepisu. Dodatkowo zauważyć trzeba, że w orzecznictwie wątpliwe jest, czy wskazany przez organ nadzoru przepis art. 4 Prawa budowlanego może w ogóle stanowić wzorzec kontroli uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny nie uwzględnił zarzutu naruszenia ww. przepisu wskazując,

że ma on zastosowanie w procedurze wydawania pozwoleń na budowę lub zgłoszeń realizacji określonych robót budowlanych a nie przy ocenie zgodności z prawem treści planu miejscowego (por. wyrok z dnia 29 maja 2019 r. II OSK 1778/17, CBOSA, nsa.gov.pl).

Podobnie odnieść się trzeba do przywołanego w zaskarżonym akcie nadzorczym § 14 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim odpowiadają budynki i ich usytuowanie, z którego wynika, że: „Do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych należy zapewnić dojazd i dojazd umożliwiający dostęp do drogi publicznej, odpowiednie do przeznaczenia i sposobu ich użytkowania oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej, określonych w przepisach odrębnych”. Norma prawna zawarta w zacytowanym przepisie przede wszystkim skierowana jest, nie do lokalnego ustawodawcy ale do inwestorów, którzy mają zapewnić działkom budowlanym oraz budynkom i urządzeniom z nimi związanym dojazd i dojazd umożliwiający dostęp do drogi publicznej. Powyższy przepis nie może być więc traktowany jako norma rozstrzygająca urbanistyczne kwestie dotyczące organizacji i parametrów układu komunikacyjnego dróg wewnętrznych na obszarze objętym planem miejscowym. Gdyby bowiem było inaczej, należałoby w ogóle wykluczyć możliwość projektowania w planie miejscowym układów komunikacyjnych dróg wewnętrznych (terenów o symbolu KDW) uznając, że kwestie ww. rozporządzenia, a więc kryteria przeznaczenia i sposobu użytkowania działki (budynku) i ochrony przeciwpożarowej. Tymczasem układ komunikacyjny stanowi istotny element kształtujący ład przestrzenny. Odmówienie prawodawcy lokalnemu kompetencji do kształtowania w ramach władztwa planistycznego parametrów układu komunikacyjnego w zakresie dróg wewnętrznych stanowiłoby istotne ograniczenie efektywności planu miejscowego jako instrumentu służącego harmonijnemu kształtowaniu przestrzeni.

Należy zaznaczyć, że przywołane wyżej rozporządzenie z dnia 12 kwietnia 2002 r. ustala warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i związane z nimi urządzenia, ich usytuowanie na działce budowlanej oraz zagospodarowanie działek przeznaczonych pod zabudowę. Wymagania te stosuje się przy projektowaniu, budowie i przebudowie oraz przy zmianie sposobu użytkowania budynków oraz budowli nadziemnych i podziemnych spełniających funkcje użytkowe budynków, a także do związanych z nimi urządzeń budowlanych (zob. § 1 i § 2 ust. 1 warunków technicznych). Rozporządzenie operuje kategorią działki budowlanej, obiektu budowlanego i związanych z nimi urządzeń. Nie inaczej jest z wymaganiami określonymi w § 14 ust. 1 ww. aktu. Wyartykułowany w nich obowiązek zapewnienia budynkowi, czy działce budowlanej dojazdu lub dojazdu do drogi publicznej podkreśla jedynie istotną cechę działki budowlanej, jaką według definicji legalnej jest dostęp do drogi publicznej (zob. § 3 pkt 1 a rozporządzenia). Inwestor (właściciel), projektując inwestycję na konkretnej działce budowlanej, ma stosownie do § 14 ust. 1 uwzględnić m.in. dojazd i dojazdy umożliwiające dostęp do drogi publicznej.

Kwestionowany § 12 pkt 2 lit. d kontrolowanej uchwały, ani nie zwalnia z tego obowiązku, ani też nie uniemożliwia jego wykonania. Natomiast z całą pewnością wyznacza on w tym zakresie pewne urbanistyczne wymagania (parametry), wynikające z przyjętej koncepcji układu komunikacyjnego, dla którego funkcjonalne uzasadnienie rada gminy podała w skardze.

W konkluzji stwierdzić należy, że Wojewoda nie wykazał w rozstrzygnięciu nadzorczym istotnego naruszenia prawa przez wprowadzenie do kontrolowanej uchwały warunku określonego przepisem § 12 pkt 2 lit. d. Jak już wyżej wyjaśniono, wprowadzenie tego rodzaju warunku mieści się w kompetencji rady gminy określonej w art. 15 ust. 1 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia planistycznego. Marginalnie tylko zauważyć trzeba, że nie jest to jedyny parametr warunkujący realizację drogi wewnętrznej (ciągu pieszo - jezdnej) ustalony w ramach analizowanego przepisu planu. Przewidziano w nim też np. parametr minimalnej szerokości takiej drogi, wprowadzając w tym zakresie większe wymagania niż wynikające z § 14 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, czego organ nadzoru nie kwestionował.

Z tych też względów Sąd uznał zasadność skargi w zakresie w jakim kwestionowała ona rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody w części stwierdzającej nieważność § 12 pkt 2 lit. dot. uchwały planistycznej.

Natomiast drugi z zawartych w skardze zarzutów Sąd uznał za nieuzasadniony. Należy bowiem zgodzić się z organem nadzoru, że w odniesieniu do terenu 2 UP i 3 UP w sposób nieprawidłowy określono wskaźniki w zakresie minimalnej liczby miejsc parkingowych, czym w sposób istotny naruszono art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia planistycznego.

Kwestionowana uchwała w § 21 dla terenów oznaczonych symbolami 2 UP i 3 UP wprowadziła następujące ustalenia dotyczące parkowania pojazdów: przy realizacji inwestycji wymagane jest zapewnienie miejsc parkingowych: a) nie mniej niż 5 miejsc parkingowych; b) do bilansu miejsc parkingowych dopuszcza się wliczenie miejsc parkingowych zlokalizowanych w liniach rozgraniczających sąsiadujących ciągów lub dróg publicznych. W § 4 pkt 9 lit. c przywołanego wyżej rozporządzenia planistycznego postanowiono

natomiast, że określając zasady o których stanowi art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p ustala się wskaźniki w zakresie komunikacji i infrastruktury technicznej w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Jak wskazuje się w orzecznictwie, okoliczność, że w przywołanym przepisie użyto słów „w szczególności” oznacza, że wyliczenie wskaźników nie jest wyczerpujące (por. NSA w wyroku z dnia 6 grudnia 2012 r. II OSK 606/15, COBSA, nsa.gov.pl). Tym samym organ planistyczny realizując powyższy obowiązek może posłużyć się także innymi wskaźnikami oprócz wymienionych w tym przepisie, adekwatnymi do specyfiki obiektów oraz przewidzianej dla danego terenu funkcji. Nie oznacza to jednak że organ w ogóle zwolniony jest z obowiązku stosowania wskaźników wymienionych w przywołanym przepisie, zwłaszcza w odniesieniu do terenów na których przewidziana została funkcja umożliwiająca ich zastosowanie - jak funkcja mieszkaniowa czy usługowa.

W stosunku do terenów 2 UP i 3UP ze względu na dopuszczone na tych terenach funkcje ustalenie liczby miejsc parkingowych powinno nastąpić przy zastosowaniu wskaźników przewidzianych w rozporządzeniu. Skoro bowiem dopuszczono na tych terenach funkcję usług publicznych oraz funkcję mieszkaniową, to istniała możliwość a jednocześnie konieczność ustalenia liczby miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań oraz w stosunku do powierzchni obiektów usługowych. W okolicznościach tej sprawy zaniechanie zastosowania ww. dyrektywy pozostaje w oczywistej sprzeczności z przywołanym przepisem i stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego. W konsekwencji należy zgodzić się z organem nadzoru, że dla omawianych terenów brak było obligatoryjnego elementu miejscowego planu zagospodarowania, co prowadzić musiało do stwierdzenia nieważności postanowień uchwały odnoszących się do tych terenów zawartych w § 21 oraz odpowiadającego tym postanowieniem załącznika graficznego.

Zarzuty skargi odnoszące się do tej części rozstrzygnięcia nadzorczego nie mogą podważyć prawidłowości tego rozstrzygnięcia. Planowany przez Gminę sposób wykorzystania przedmiotowych terenów nie powoduje, że dopuszczone planem funkcje przestaną obowiązywać a nadto Rada Gminy mogła rozważyć – ze względu na specyfikę terenu – wykorzystanie innych współczynników.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny działając zgodnie art. 147 p.p.s.a. w związku z art. 28 u.p.z.p. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku uchylając w części rozstrzygnięcie nadzorcze. W pozostałym zakresie Sąd skargę oddalił o czym, na zasadzie art. 151 p.p.s.a. orzeczono w pkt II sentencji wyroku.