

ODPIS

Sygn. akt II SA/Wr 513/17



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

SPECJALISTA

Izabela Szczepińska

Dnia 9 listopada 2017 r.

sygn. akt II SA/Wr 513/17 9 lutego 2018
Odpis postanowienia
o stwierdzeniu prawomocności
Referendarz sądowy w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym
we Wrocławiu Michał Kazek
na podstawie art. 169 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.
prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
(tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.) stwierdza
że orzeczenie z dnia 9 listopada 2017 r.
jest prawomocne od dnia 2 lutego 2018 r.
Na oryginalne właściwy podpis.
Za zgodność z oryginałem Stwierdzam

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Władysław Kulon
Sędziowie: Sędzia WSA Olga Białek (spr.)
Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis
Protokolant: Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 listopada 2017 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Udanin
z dnia 25 września 2014 r. Nr XLVIII.215.2014
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu
Sokolniki

oddala skargę na § 21 w zakresie ustalenia dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem I.EW/1 i I.EW/2 oraz w części graficznej planu (załącznik nr 1 do uchwały) w zakresie tych terenów; na § 26 w zakresie ustaleń dla terenów oznaczonych na rysunku planu I.KDW/1 i I.KDW/2 oraz części graficznej planu (załącznik nr 1 do uchwały) w zakresie tych terenów; na § 30 pkt 2 lit. b, § 30 pkt 3 lit. c, § 33 pkt 2 lit. b.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
REFERENT

Ewa Trojan

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 10 września 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 513/15, po rozpoznaniu skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Udanin z dnia 25 września 2014 r. nr XLVIII.215.2014 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu Sokolniki stwierdził nieważność § 7 ust. 19, § 15 ust. 4, § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a, § 14 pkt 2, § 19 pkt 2 lit. b) we fragmencie "napowietrznej i", § 22 pkt 3 lit. c, § 26 w zakresie ustalenia dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem I.KDW/1, I.KDW/2, oraz część graficzną planu (załącznik nr 1 do uchwały) w zakresie tych terenów, § 21 w zakresie ustaleń dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami I.EW/1, I.EW/2 oraz część graficzną planu (załącznik nr 1 do uchwały) w zakresie tych terenów, § 30 pkt 2 lit. b), § 30 pkt 3 lit. c), § 33 pkt 2 lit. b), § 42 ust. 1 we fragmencie "uiszczanej przez właścicieli nieruchomości" oraz orzekł o kosztach postępowania.

Argumentując zajęte stanowisko Sąd zgodził się z zarzutem podjęcia § 7 ust. 19 oraz § 15 ust. 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U z 2012 r. poz. 647 ze zm. – dalej także u.p.z.p) oraz § 2, § 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. z 2003 r. Nr 130, poz. 1193 ze zm. – dalej także „r.MI”). W przepisach tych Rada Gminy Udanin uregulowała bowiem konieczności zgłoszenia Szefostwu Służb Ruchu Lotniczego RP budowy elektrowni wiatrowej przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę oraz wskazała na obowiązywanie dla elektrowni wiatrowych jako przeszkód lotniczych o wysokości ponad 100 m przepisów odrębnych. Oceniając ten zapis Sąd stwierdził, że jeżeli konkretny obowiązek (zgłaszanie przeszkód lotniczych) został już uregulowany przepisem prawa powszechnie obowiązującego, to nie istnieją podstawy do powielania analogicznej regulacji w zapisach prawa miejscowego. Nadto Rada Gminy nie posiadała kompetencji do dokonywania takowych uregulowań. Tym bardziej za trafny Sąd uznał zarzut odnoszący się do § 15 ust. 4 uchwały, gdzie w sposób sprzeczny z treścią rozporządzenia dokonano modyfikacji

obowiązujących przepisów regulacjami zaskarżonej uchwały. Powyższe uzasadniało zatem zarzut skargi naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 2, § 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych.

Akceptując kolejny z zarzutów Sąd wskazał, że dopuszczenie przez Radę Gminy Udanin zmiany położenia stref ochronnych wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych w przypadku zmiany przebiegu samych linii poprzez zapis § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a uchwały, było motywowane jej intencją tj. dopuszczeniem możliwości przesunięcia strefy ochronnej celem uwzględnienia warunków ekonomicznych czy nowych technologii. Uznając sam zamysł za słuszny (co do zasady), Sąd uznał jednak, że niewątpliwie stwarza on możliwość przesunięcia strefy ochronnej w warunkach innych niż przewidziane w planie. Podzielając stanowisko Wojewody, że plan miejscowy powinien precyzyjnie i jasno regulować przebieg strefy ochronnej wzdłuż linii energetycznej, Sąd stwierdził, że przepis uchwały w zakwestionowanym brzmieniu, stanowi niewątpliwie przykład regulacji ograniczającej sposób użytkowania nieruchomości przez którą przebiega linia energetyczna, jednocześnie dopuszcza "zmianę położenia tej strefy" i nie wskazuje trybu oraz sposobu dokonania owej zmiany. Regulacja taka, w sposób istotny narusza zaś zasady sporządzania planu miejscowego, bowiem nie jest dopuszczalne, na gruncie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 u.p.z.p., przeniesienie kompetencji do uregulowania przebiegu linii energetycznej i strefy ochronnej na inny organ niż rada gminy uchwalająca plan miejscowy. Z tych powodów Sąd stwierdził nieważność § 8 ust. 5 pkt 2 lit.a zaskarżonej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zgodził się także z zarzutami skargi, że § 14 pkt 2 zaskarżonej uchwały, według którego: "Ustala się zakaz tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów za wyjątkiem: (...) 2) użytkowania rolnego lub sadowniczego" narusza w sposób istotny przepis art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. w zw. § 4 pkt 10 r.MI. W ustaleniach miejscowego planu dla tymczasowego zagospodarowania terenu użytkowania rolnego lub sadowniczego - wbrew przywołanym przepisom ustawy i rozporządzenia - nie określono bowiem terminu tymczasowego urządzania lub użytkowania, co musiało skutkować stwierdzeniem nieważności ww. przepisu uchwały.

Podobnie jako naruszającą prawo, Sąd ocenił regulację uchwały zawartą w § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie "napowietrznej i" w zakresie terenów oznaczonych symbolami I.R/1-I.R/4 (tereny rolnicze), gdzie na gruntach rolnych dopuszczono m.in. prowadzenie sieci napowietrznej infrastruktury technicznej. W uzasadnieniu wyroku stwierdzono, że dopuszczenie realizacji na gruntach rolniczych urządzeń infrastruktury technicznej jest równoznaczne z dopuszczeniem innego niż rolniczy sposobu użytkowania gruntów rolniczych i zgodnie z art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. wymaga zgody właściwego organu. Aby dopuścić w planie możliwość innego niż rolnicze wykorzystanie terenu w myśl art. 17 pkt 6 u.p.z.p., po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, wójt, burmistrz lub prezydent miasta winien wystąpić o wydanie zgody w zakresie zmiany przeznaczenia na cele nierolnicze. Z materiałów planistycznych wynika, że na terenach I.R/1-I.R/4 znajdują się obszary użytków rolnych klasy bonitacyjnej I-III, a organy planistyczne nie uzyskały zgody właściwego organu na ich nierolnicze wykorzystanie, tj. pod budowę napowietrznych sieci infrastruktury technicznej. W dokumentacji planistycznej znajduje się wprawdzie decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z października 2013 r., jednakże zawarta w niej zgoda na przeznaczenie terenów rolnych na cele nierolnicze, dotyczy innych terenów rolnych. Brak wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych zaszeregowanych w klasach I-III, należy traktować jako istotne uchybienia procedury planistycznej, co uzasadniało stwierdzenie nieważności § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie "napowietrznej i" w stosunku do ww. terenów skarżonej uchwały.

Odnosząc się do zarzutu kwestionującego § 22 pkt 3 lit. c zaskarżonej uchwały, w którym dla terenów oznaczonych symbolem I.KDA/1 (drogi publiczne klasy autostrady) Rada wprowadziła zapis o likwidacji istniejących zjazdów z drogi, Sąd – po analizie 18 ust. 1 pkt 1 i art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.) - stwierdził, że regulacja zawarta w ustawie o drogach publicznych jest jasna i jedynym kompetentnym organem w zakresie lokalizacji, czy też przebudowy zjazdu z drogi jest zarządca drogi a nie rada gminy. Brak jest przepisu prawa w obowiązującym porządku prawnym, w oparciu o który rada gminy legitymowałaby się kompetencją do regulowania w drodze aktu

prawa miejscowego (w tym wypadku m.p.z.p.) spraw dotyczących zjazdów z dróg publicznych, w tym likwidacji istniejących zjazdów z tych dróg.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 lit. r.MI poprzez zapisy § 26 uchwały w zakresie ustaleń dla terenu I.KDW/1 i I.KDW/2 oraz rysunku planu, Sąd przywołując treść powyżej wskazanych przepisów ustawy oraz rozporządzenia stwierdził, że obowiązek określenia zasad budowy systemu komunikacji, w tym określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w u.p.z.p, czyli zarówno drogi publiczne w rozumieniu z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych jak i drogi wewnętrzne. Z przepisów tych wynika też wymóg określenia w planie parametrów dróg. Nie zwalnia organu planistycznego z obowiązku określenia parametrów drogi w części tekstowej, określenie ich jedynie na rysunku planu (tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 stycznia 2015 r. sygn. akt II OSK 2880/14). Ponadto Sąd wskazał, że rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu (zob. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod red. Z. Niewiadomskiego, 2013, Legalis). Sąd stwierdził, że w badanej sprawie omawiane parametry nie zostały zamieszczone nawet na rysunku planu (skala mapy w jakiej przyjęto plan miejscowy nie jest parametrem drogi).

W zakresie dotyczącym terenów I.EW/1 i I.EW/2 a także rysunku planu w zakresie tych terenów, Sąd zauważył, że plan miejscowy stanowi kompletne uregulowanie dla danego obszaru planistycznego. W związku z powyższym zwrócił uwagę, że Wojewoda Dolnośląski słusznie zakwestionował zapisy planu, w tym również załącznik graficzny, związane z drogami wewnętrznymi znajdującymi się na ww. terenach. Skoro doszło do stwierdzenia nieważności zapisów dotyczących dróg wewnętrznych, to konieczne zdaniem Sądu będzie też wyeliminowanie postanowień planu dotyczących terenów o przeznaczeniu podstawowym: tereny elektrowni wiatrowych (EW) na których drogi te planowano. Słusznie bowiem Wojewoda Dolnośląski zauważa, że w takiej sytuacji tereny te zostaną pozbawione obsługi komunikacyjnej, co z kolei powoduje kolizję z zapisami ustawy o planowaniu i

zagospodarowaniu przestrzennym, rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Sąd nie zgodził się z argumentacją Rady Gminy Udanin zamieszczoną w odpowiedzi na skargę, że działki jako całość (w tym wypadku działki rolne), na których w niewielkiej części planuje się lokalizację elektrowni wiatrowych, posiadają dostęp do drogi publicznej. Zdaniem Sądu, nie znajduje uzasadnienia teza jakoby elektrownie wiatrowe nie potrzebowały dostępu do drogi publicznej.

Sąd uwzględnił także zarzuty skargi dotyczące zapisów § 30 pkt 2 lit. b oraz pkt 3 lit. c, § 33 pkt 2 lit. b uchwały jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 lit. c r.M.l. Sąd wyjaśnił, że w kwestionowanych przepisach rada gminy uregulowała kwestie związane z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej ("mieszkalnictwo", "lokale mieszkalne") na terenach: usług sportu i rekreacji (§ 30 uchwały) i obsługi rolnictwa (§ 33 uchwały) w ramach przeznaczenia uzupełniającego dla terenów II.US/1 - II.US/2 i II.RU/1. Dla tych terenów dopuszczono jako uzupełniającą funkcję mieszkalnictwa, jednak nie wskazano w uchwale ilości miejsc parkingowych względem wszystkich przeznaczeń terenów przewidzianych w planie. W § 12 ust. 6 uchwały określono jedynie liczbę miejsc parkingowych dotyczącą stanowisk postojowych dla zabudowy mieszkaniowej w zabudowie zagrodowej (pkt 1) i w zabudowie jednorodzinnej (pkt 2). Sąd podkreślił, że brak jest określenia ilości miejsc postojowych dla mieszkalnictwa dopuszczonego na terenach zabudowy usługowej sportu i rekreacji (§ 30 uchwały) i na terenach obsługi rolnictwa (§ 33 uchwały). Przyjął także, że skoro dla danego terenu w planie miejscowym przeznaczono różne funkcje, to wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. obowiązek określenia minimalnej liczby miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów, winien odnosić się do każdej z przewidzianych funkcji. Wyjątku w tym względzie nie doznaje również konieczność wskazania liczby miejsc parkingowych jako obligatoryjnego elementu zarówno funkcji podstawowej, jak i funkcji uzupełniającej. Sąd przyjął, że skoro z zapisów planu wynika dopuszczenie konkretnej funkcji czy przeznaczenia terenu, następstwem tego faktu jest konieczność właściwego zastosowania wskaźników infrastruktury technicznej.

Należało zatem określić ilość miejsc parkingowych dla lokali mieszkalnych usytuowanych na terenach o przeznaczeniu usługowym, dla których w ramach przeznaczenia uzupełniającego przewidziano również przeznaczenie zabudowy mieszkaniowej i mieszkalnictwa.

Odnosnie zaskarżonego zapisu § 42 ust. 1 uchwały, dotyczącego stawek procentowych dla obliczenia opłaty planistycznej Sąd stwierdził, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. w miejscowym planie określa się obowiązkowo stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4. Zgodnie z art. 36 ust. 4 ww. ustawy, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Zdaniem Sądu, katalog podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłaty został przez ustawodawcę sprecyzowany w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. i obejmuje zarówno właścicieli, jak i użytkowników wieczystych zbywanej nieruchomości. Zatem ustalenia planu miejscowego modyfikujące art. 36 ust. 4 u.p.z.p. w ten sposób, że ograniczają krąg osób zobowiązanych do ponoszenia opłaty, określonej w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. stanowią przekroczenie kompetencji rady gminy i naruszają zasady sporządzania planu miejscowego. Z tych względów Sąd stwierdził nieważność § 46 ust. 1 uchwały we fragmencie "uiszczanej przez właścicieli nieruchomości", aby przepis ten dotyczył wszystkich podmiotów wymienionych w art. 36 ust. 4 u.p.z.p.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła Rada Gminy Udanin, zaskarżając go w całości.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając sprawę na skutek skargi kasacyjnej uznał jej zasadność w części określonej w sentencji wyroku kasacyjnego, w pozostałym zakresie uznał ją za pozbawioną podstaw.

NSA dokonując kontroli zaskarżonego wyroku, w wyniku której uwzględnił część zarzutów skargi kasacyjnej wskazał, że niezasadnym było stwierdzenie przez sąd pierwszej instancji nieważności § 26 uchwały w zakresie ustaleń dla terenów I.KDW/1, I.KDW/2, a także części graficznej planu dotyczącej tych terenów i w tym zakresie należało uchylić zaskarżony wyrok. Sąd II instancji podał, że zgodnie z art.

15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym obowiązkowo należy umieścić postanowienia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W myśl § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu, ustalenia w ramach wskazanych zasad powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. W § 26 zaskarżonego planu dla terenów oznaczonych symbolem I.KDW/1, I.KDW/2 ustalono warunki, zasady i standardy zagospodarowania terenu określając szerokość drogi w liniach rozgraniczających zgodnie z rysunkiem planu. Zdaniem NSA błędnie zatem sąd pierwszej instancji przyjął, że zaniechano określenia szerokości dróg wewnętrznych. Skoro rysunek planu jest uszczegółowieniem zapisów części tekstowej planu sporządzonym w określonej skali i ustawa dopuszcza odesłania do jego zapisów dla wyjaśnienia części tekstowej, to na podstawie rysunku planu, dopuszczalne jest określenie parametrów dróg wewnętrznych - jak uczyniono to w niniejszym planie. Znaczące jest to, że Wojewoda sam zwrócił uwagę, że określenie parametru szerokości dróg wewnętrznych jest możliwe w tekście planu tylko dla regularnego ich przebiegu. Z tego wynika, że nieregularny przebieg tych dróg, uniemożliwia ustalenie ich szerokości poprzez zapis tekstu planu. Skoro w niniejszej sprawie przebieg dróg wewnętrznych zasadniczo jest nieregularny a tylko w nieznacznym zakresie można pokusić się o wyznaczenie ich szerokości poprzez zapis w tekście planu, to uzasadnionym był zabieg odczytania tego parametru wyłącznie z rysunku planu. Konkludując rozważania w tym zakresie, NSA wskazał, że nie jest uprawniony zarzut naruszenia zasad sporządzenia planu tj. art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 lit a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu bowiem w istocie szerokość dróg wewnętrznych została określona poprzez odesłanie do rysunku planu. Wobec powyższego – NSA uznał - że także stwierdzenie nieważności § 21 zaskarżonej uchwały było bezpodstawne. Skoro tereny elektrowni wiatrowych mają zapewniony dostęp do drogi publicznej z przyległych dróg wewnętrznych oznaczonych symbolem I.KDW/2 - I.KDW/9, to eliminowanie ww. przepisu było niecelowe. Mając powyższe na uwadze NSA uznał za konieczne uchylene zaskarżonego wyroku w części, w jakiej stwierdzono nieważność § 26

uchwały w zakresie dotyczącym terenów I.KDW/1, I.KDW/2, a ponadto § 21 w zakresie dotyczącym terenów I.EW/1 i I.EW/2, a także części graficznej planu (załącznik nr 1 do uchwały) w zakresie tych terenów.

Zdaniem NSA, należało uwzględnić także zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Sąd ten podzielił stanowisko skarżącej kasacyjnie gminy, że przy uchwalaniu § 30 pkt 2 lit b, § 30 pkt 3 lit c, § 33 pkt 2 lit. b kontrolowanej uchwały nie naruszono zasad sporządzania planu poprzez brak określenia liczby miejsc parkingowych dla lokali mieszkalnych oraz zabudowy mieszkaniowej. Z treści ww. postanowień planu miejscowego wynika, że na terenie o przeznaczeniu podstawowym pod usługi sportu i rekreacji oznaczonym symbolem II.US/1, II.US/2, dopuszczono jako przeznaczenie uzupełniające zabudowę mieszkaniową, lokale mieszkalnych (§ 30 pkt 2 lit b, § 30 pkt 3 lit c). Na terenie II.RU/1 o przeznaczeniu podstawowym tereny obsługi rolnictwa przewidziano zaś przeznaczenie uzupełniające mieszkalnictwo (§ 33 pkt 2 lit. b). W § 12 ust. 6 planu Rada Gminy Udanin określiła liczbę miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej w zabudowie zagrodowej (pkt 1), w zabudowie jednorodzinnej (pkt 2) oraz w zabudowie wielorodzinnej (pkt 3). Nie określono ilości miejsc postojowych dla zabudowy mieszkaniowej w ramach przeznaczenia uzupełniającego na terenach II.US/1, II.US/2, II.RU/1. Wskazując na powyższe uregulowania NSA zasadniczo podzielił pogląd sądu wojewódzkiego, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. istnieje obowiązek określenia minimalnej ilości miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów w stosunku do każdej z przewidzianych funkcji. Nie ma znaczenia czy przeznaczenie terenu jest przeznaczeniem podstawowym czy uzupełniającym. Zauważył jednak, że brak wskazania minimalnej ilości miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej czy też mieszkalnictwa, nie wyklucza możliwości ustalenia ilości miejsc parkingowych dla tych terenów. NSA wskazał, że wydając pozwolenie na budowę organy administracji architektoniczno-budowlanej muszą dokonać oceny zgodności projektu budowlanego z miejscowym planem obowiązującym na tym obszarze oraz ustalić zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi (art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane). W myśl § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury

z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 1422) zagospodarowując działkę budowlaną, należy urządzić, stosownie do jej przeznaczenia i sposobu zabudowy, miejsca postojowe dla samochodów użytkowników stałych i przebywających okresowo, w tym również miejsca postojowe dla samochodów, z których korzystają osoby niepełnosprawne. Liczbę i sposób urządzenia miejsc postojowych należy dostosować do wymagań ustalonych w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z uwzględnieniem potrzebnej liczby miejsc, z których korzystają osoby niepełnosprawne (ust. 2). Jeśli zatem w planie miejscowym nie uregulowano w sposób jednoznaczny kwestii parkingów dla zabudowy mieszkaniowej czy mieszkalnictwa dopuszczonego jako przeznaczenie uzupełniające na terenach II.US/1, II.US/2, II.RU/1, to z uwagi na przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową czy mieszkalnictwo należy takie miejsca przewidzieć dla stałych użytkowników (mieszkańców) i przebywających okresowo (gości) i osób niepełnosprawnych. Brak określenia liczby miejsc przypadających na stałych użytkowników czy użytkowników przebywających okresowo nie ma większego znaczenia skoro dla zatwierdzenia projektu zagospodarowania terenu muszą być one przewidziane. Nie wystąpi zatem sytuacja, kiedy zaplanowany do budowy obiekt mieszkalny otrzyma pozwolenie na budowę jeśli projekt budowlany nie będzie przewidywał miejsc postojowych. Z istoty przeznaczenia zabudowy mieszkaniowej w powiązaniu z przepisami technicznymi wynika, że miejsca parkingowe muszą zostać przewidziane inaczej projekt budowlany jest niezgodny z przepisami technicznymi i pozwolenie na budowę nie może zostać wydane. Tym samym, brak jednoznacznego uregulowania liczby miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej i mieszkalnictwa na terenie II.US/1, II.US/2, II.RU/1 poprzez zapisy § 30 pkt 2 lit b, § 30 pkt 3 lit c, § 33 pkt 2 lit. b nie ma wpływu na zgodność planu miejscowego z prawem budowlanym, bowiem uchybienie to może zostać wyeliminowane na etapie oceny projektu zagospodarowania terenu na potrzeby wydania pozwolenia na budowę. W tym stanie sprawy, NSA ocenił powyższy brak jako nie dający podstaw do stwierdzenia nieważności wskazanych wyżej przepisów i uchylił zaskarżony wyrok także w zakresie § 30 pkt 2 lit b, § 30 pkt 3 lit c, § 33 pkt 2 lit. b.

Oceniając pozostałe zarzuty skargi kasacyjnej NSA stwierdził, że nie zasługiwały one na uwzględnienie. W efekcie, na podstawie art. 185 § 1 u.p.p.s.a orzekł o uchyleniu wyroku w zakresie wskazanym w pkt 1 sentencji tj. w części w jakiej stwierdzona została nieważność: § 21 uchwały w zakresie ustalenia dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem I.EW/1 i I.EW/2 oraz w części graficznej planu (załącznik nr 1 do uchwały) w zakresie tych terenów; § 26 w zakresie ustaleń dla terenów oznaczonych na rysunku planu I.KDW/1 i I.KDW/2 oraz części graficznej planu (załącznik nr 1 do uchwały) w zakresie tych terenów; paragrafu 30 pkt 2 lit. b; paragrafu 30 pkt 3 lit. c; paragrafu 33 pkt 2 lit. b. Nadto stosownie do art. 184 u.p.p.s.a. w pkt. 2 sentencji skargę kasacyjną w pozostałej części oddalił.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Stosownie do treści art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016, poz. 718; dalej: "u.p.p.s.a.") sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej. Po myśli przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 2261) kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W ramach tej kognicji sąd bada, czy przy wydawaniu zaskarżonego aktu nie naruszono przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania. Zgodnie z art. 147 § 1 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia jej nieważności.

Dla rozpoznania niniejszej sprawy istotne także jest, że obecnie kontrola sądowa zaskarżonej uchwały, jest następstwem przedstawionego wyżej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2017 r. (sygn.akt II OSK 176/16) uwzględniającego w części skargę kasacyjną. W zakresie w jakim NSA uchylił poprzednie orzeczenie tut. Sądu, zastosowanie znajduje zatem art. 190 u.p.p.s.a. Przepis ten stanowi, że Sąd, któremu sprawa została przekazana, (po uchyleniu przez NSA) związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Związanie sądu administracyjnego oceną prawną, o

jakiej mowa w przywołanym przepisie oznacza, że nie może on formułować nowych ocen prawnych, sprzecznych z wyrażonym we wcześniejszym orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego poglądem, jak również nie może odstąpić od wskazań co do dalszego postępowania. Użyte w art. 190 u.p.p.s.a pojęcie „wykładni prawa” należy rozumieć, jako wyjaśnienie znaczenia przepisów prawa. Zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie przyjmuje się, że „związanie wykładnią prawa” oznacza wykładnię przepisów prawa materialnego, procesowego, jak i kwestii zastosowania określonego przepisu prawa jako podstawy do wydania określonego aktu. Przez ocenę prawną rozumie się powszechnie, wyjaśnienie istotnej treści przepisów prawnych i sposobu ich stosowania w rozpoznawanej sprawie, zaś wskazania co do dalszego postępowania stanowią z reguły konsekwencje oceny prawnej. Dotyczą one sposobu działania w toku ponownego rozpoznania sprawy i mają na celu wskazanie kierunku, w którym powinno zmierzać przyszłe postępowanie dla uniknięcia wadliwości. Istotne także jest, że nie można oprzeć skargi kasacyjnej od orzeczenia wydanego po ponownym rozpoznaniu sprawy na podstawach sprzecznych z wykładnią prawa ustaloną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Mając na względzie wskazane wyżej zasady, Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyniku ponownego rozpoznania sprawy - w związku z orzeczeniem NSA częściowo uwzględniającym skargę kasacyjną - stwierdził, że skarga Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Udanin z dnia 25 września 2014 r. obejmująca pozostałe obecnie do skontrolowania zarzuty, dotyczące § 21 uchwały w zakresie przeznaczenia dla terenów oznaczonych symbolem I.EW/1 i I.EW/2 (oraz do części graficznej planu w zakresie tych terenów); § 26 w zakresie ustaleń dla terenów oznaczonych na rysunku planu I.KDW/1 i I.KDW/2 (oraz części graficznej planu w zakresie tych terenów) oraz § 30 pkt 2 lit. b; § 30 pkt 3 lit. c; § 33 pkt 2 lit. b – wobec jednoznacznej wykładni NSA – nie może zostać uwzględniona.

Odnosząc się do zarzutu skierowanego przeciwko § 26 uchwały, przypomnieć najpierw trzeba, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w planie miejscowym obowiązkowo należy umieścić unormowania dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu planu w § 4 pkt 9 lit. a stanowi, że w projekcie planu należy zawrzeć określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. W kwestionowanym przez Wojewodę § 26 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolem I.KDW/1, I.KDW/2 ustalono warunki, zasady i standardy zagospodarowania terenu określając szerokość drogi w liniach rozgraniczających zgodnie z rysunkiem planu. Jak jednak wywiódł NSA, przy ocenie legalności tego zapisu należało uwzględnić, że rysunek planu jest uszczegółowieniem zapisów części tekstowej planu i że ustawa dopuszcza wyjaśnienie tekstu uchwały poprzez rysunek planu. Należało także uwzględnić fakt, że nieregularny przebieg tych dróg uniemożliwia ustalenie ich szerokości wyłącznie poprzez tekst planu. Jeżeli więc w kontrolowanej uchwale przebieg dróg wewnętrznych na wskazanych wyżej terenach zasadniczo jest nieregularny, to nie jest możliwe wyznaczenie ich szerokości w całości poprzez zapis w tekście planu. Co za tym idzie, trafnym było odczytanie tego parametru wyłącznie z rysunku planu. W efekcie – jak wyłożył to NSA – brak było uzasadnienia dla podniesionego w skardze zarzutu naruszenia zasad sporządzenia planu tj. art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu. W istocie, szerokość dróg wewnętrznych dla objętych § 26 uchwały terenów została określona poprzez odesłanie do rysunku planu. Wobec przedstawionej wykładni, należało zatem przyjąć, że tereny elektrowni wiatrowych mają zapewniony dostęp do drogi publicznej z przyległych dróg wewnętrznych oznaczonych symbolem I.KDW/2 - I.KDW/9, co z kolei prowadzić musiało do konkluzji o niecelowości uchylania § 21 zaskarżonej uchwały.

Kierując się wykładnią wyrażoną przez NSA, stwierdzić także należy, że - wbrew skardze - nie zostały naruszone zasady sporządzania planu poprzez brak określenia liczby miejsc parkingowych dla lokali mieszkalnych oraz zabudowy mieszkaniowej przy uchwalaniu § 30 pkt 2 lit b, § 30 pkt 3 lit c, § 33 pkt 2 lit. b.

Na terenie II.US/1, II.US/2 o przeznaczeniu podstawowym: usługi sportu i rekreacji – dopuszczono przeznaczenie uzupełniające w postaci zabudowy mieszkaniowej, lokali mieszkalnych (§ 30 pkt 2 lit b, § 30 pkt 3 lit c). Na terenie II.RU/1 o przeznaczeniu podstawowym: tereny obsługi rolnictwa - dopuszczono jako

przeznaczenie uzupełniające mieszkalnictwo (§ 33 pkt 2 lit. b). W § 12 ust. 6 planu, Rada Gminy Udanin określiła liczbę miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej w zabudowie zagrodowej (pkt 1), w zabudowie jednorodzinnej (pkt 2) oraz w zabudowie wielorodzinnej (pkt 3). Nie określiła natomiast, ilości miejsc postojowych dla zabudowy mieszkaniowej i lokali mieszkalnych usytuowanych na terenach II.US/1, II.US/2, II.RU/1. Brak wskazania minimalnej ilości miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej czy mieszkalnictwa nie uniemożliwia jednak, jak wskazał NSA, rozwiązania tego problemu w inny sposób. Należy bowiem pamiętać, że organ architektoniczno-budowlany, w toku postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę i zatwierdzenie projektu budowlanego obowiązany jest badać zgodność przedłożonych przez inwestora rozwiązań z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi (art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane). Wśród tych unormowań są także przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), w tym § 18 ust. 1, stosownie do którego zagospodarowując działkę budowlaną, należy urządzić, stosownie do jej przeznaczenia i sposobu zabudowy, miejsca postojowe dla samochodów użytkowników stałych i przebywających okresowo, w tym również miejsca postojowe dla samochodów, z których korzystają osoby niepełnosprawne. Skoro w kontrolowanej uchwale nie uregulowano miejsc postojowych dla zabudowy mieszkaniowej czy mieszkalnictwa dopuszczonego jako przeznaczenie uzupełniające na terenach II.US/1, II.US/2, II.RU/1, to niezależnie od tego projektowany obiekt o charakterze mieszkalnym, otrzyma pozwolenie na budowę tylko wtedy, gdy będzie przewidywał miejsca postojowe. Reasumując, sam brak jednoznacznego uregulowania liczby miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej i mieszkalnictwa na terenach II.US/1, II.US/2, II.RU/1 poprzez zapisy § 30 pkt 2 lit b, § 30 pkt 3 lit c, § 33 pkt 2 lit. b nie ma wpływu na zgodność planu miejscowego z prawem. Jak stwierdził NSA, uchybienie to może zostać wyeliminowane na etapie oceny projektu zagospodarowania terenu na potrzeby wydania pozwolenia na budowę. Powyższy brak nie daje więc podstaw do stwierdzenia nieważności § 30 pkt 2 lit b, § 30 pkt 3 lit c, § 33 pkt 2 lit. b kwestionowanej uchwały z powodu istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny działając zgodnie z art. 151 u.p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
REFERENT
Ewa Trojan

