



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 czerwca 2021 r.

Poz. 3006

WYROK NR II SA/WR 773/19
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 30 stycznia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz- Kremis

Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant:

sekretarz sądowy Daria Laskowska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 30 stycznia 2020 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce

z dnia 27 czerwca 2019 r. nr VIII/163/2019

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Tyniec Mały

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 20 w zakresie obejmującym teren 7RM oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie, w jakim wyznacza on teren 7RM;

II. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 22 ust. 1 zdanie wprowadzające we fragmentach „4UP” i „10UP”, § 22 ust. 1 pkt 2 lit. b, § 22 ust. 3 pkt 4 lit. b i e oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie, w jakim wyznacza on tereny 4UP i 10UP;

III. w pozostałej części umarza postępowanie sądowe.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski działając jako organ nadzoru zaskarżył uchwałę Rady Gminy Kobierzyce nr VIII/163/2019 z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Tyniec Mały wnosząc o stwierdzenie nieważności:

- 1) § 13 pkt 2 lit. d zarzucając, że przepis ten podjęty został 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 ze zm. – dalej jako „u.p.z.p.”) w związku z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w związku z art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U z 2019 r, poz. 1186) poprzez ustalenie zasad budowy sytemu komunikacji w sposób ograniczający możliwość zagospodarowania terenów zgodnie z przeznaczeniem;
- 2) § 20 w zakresie w jakim dotyczy on terenu 7RM oraz załącznika nr 1 w zakresie tego terenu, jako podjętego z istotnym naruszeniem art 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U nr 164, poz. 1587 ze zm. – dalej jako rozporządzenie planistyczne) poprzez brak powiązania terenu oznaczonego symbolem 7 RM z układem komunikacyjnym;
- 3) § 22 ust. 1 zdanie wprowadzające we fragmentach „4UP” i „10UP”; § 22 ust. 1 pkt 2 lit. b, § 22 ust. 3 pkt 4 lit. b i e uchwały oraz załącznika nr 1 w zakresie w jakim wyznacza tereny 4 UP i 10 UP jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. przez brak określenia wysokości zabudowy mieszkaniowej oraz art. 15 ust. 2 pkt 10 w związku z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia planistycznego przez nieprawidłowe określenie wskaźników w zakresie minimalnej liczby miejsc parkingowych dla terenów oznaczonych symbolem 4 UP i 10 UP.

Przy piśmie procesowym z dnia 28 stycznia 2020 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego cofnął skargę na § 13 pkt 2 lit. d opisanej wyżej uchwały.

Uzasadniając zarzut zawarty w pkt 2 petitum skargi organ nadzoru wyjaśnił, że w § 20 ust. 5 uchwały, który znajduje zastosowanie między innymi do terenu 7 RM, Rada Gminy Kobierzyce zawarła ustalenia dotyczące obsługi komunikacyjnej o treści: „dojazd do terenów dopuszcza się z dróg przyległych do terenów”. Tymczasem do terenu 7 RM który przeznaczony jest przede wszystkim pod zabudowę zagrodową, nie przylega żadna droga. Teren ten od północy graniczy z terenem 9 WS przeznaczonym pod wody powierzchniowe śródlądowe (§ 35 ust. 1) a z pozostałych stron otoczony jest użytkami rolnymi nieobjętymi skarżoną uchwałą. Tym samym nie posiada on dostępu do drogi publicznej rozumianego jako bezpośredni dostęp do tej drogi albo jako dostęp przez drogę wewnętrzną lub odpowiednią służebność drogową. Skarżący podkreślił, że jedynie należyte skomunikowanie tego terenu z drogami publicznymi pozwoli na utworzenie na nim prawidłowo funkcjonującej zorganizowanej struktury przestrzennej służącej wykorzystaniu tego obszaru zgodnie z jego przeznaczeniem.

Organ nadzoru wskazał nadto, że brak zapewnienia dostępu do drogi publicznej terenów, na których dopuszczona jest zabudowa, stoi także w sprzeczności z art. 2 pkt 12 u.p.z.p., zgodnie z którym przez działkę budowlaną należy rozumieć „nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej (...) spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego”. W świetle powyższej definicji, działka która nie posiada dostępu do drogi publicznej nie może być uznana za działkę budowlaną.

Argumentując zarzut postawiony w pkt 3 petitum skargi, Wojewoda wskazał, że dopuszczając na terenach 4 UP i 10 UP zabudowę mieszkaniową jako przeznaczenie uzupełniające Rada Gminy nie określiła wysokości tej zabudowy, zgodnie z wymogiem z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. W § 22 uchwały uregulowano kwestię wysokości zabudowy, ale odniesiono ją wyłącznie do budynków usługowych (§ 22 ust. 3 pkt 5 lit.a tiret pierwsze) i budynków gospodarczych oraz garaży (§ 22 ust. 3 pkt 5 lit.a tiret drugie). Podkreślając, że określenie maksymalnej wysokości zabudowy służy postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych, organ stwierdził, że każdy plan miejscowy, który przewiduje na danym obszarze możliwość wznoszenia budynków, musi określać maksymalną wysokość zabudowy. Brak tego parametru stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Nadto, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia planistycznego, plan miejscowy w ramach zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji powinien określać w szczególności, ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Kwestionowana uchwała w § 22 ust. 6 wprowadza ustalenia w tym zakresie dla terenów od 3 UP do 6 UP oraz 9 UP i 10 UP odnosząc je wyłącznie do usług. Pominięto zatem, że na terenach 4 UP i 10 UP dopuszczona została realizacja zabudowy mieszkaniowej w stosunku do której nie ustalono w ogóle liczby wymaganych miejsc do parkowania.

W ocenie organu nadzoru brak uregulowania jednego z obligatoryjnych elementów planu miejscowego względem terenów 4 UP i 10 UP stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadnia stwierdzenie nieważności wszystkich ustaleń przyjętych dla tych terenów oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie ww. terenów.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Kobierzyce wniosła o jej oddalenie w całości, nie podzielając argumentacji odnośnie wszystkich zgłoszonych zarzutów.

Ustosunkowując się do zarzutu skierowanego przeciwko terenowi 7 RM, organ gminy zauważył, że ustalenia dla tego terenu zostały przeniesione z wcześniej obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Tyniec Mały, przyjętego uchwałą Rady Gminy Kobierzyce nr XLIII/643/13 z dnia 22 stycznia 2014 r. (opub. Dz. Urz. Woj. Dol. z dnia 6 listopada 2004 r. poz. 4649). Wyjaśniono, że teren o symbolu 7 RM należy do jednego właściciela zarówno działki oznaczonej geodezyjnie nr 65 (w planie teren o symbolu 50 MN), jak i działki nr 60 (w planie teren o symbolu 7 RM). Działka nr 65 posiada bezpośredni dostęp do drogi publicznej – ul. Domasławskiej (symbol 2 KDL). Natomiast działka nr 60 (w planie teren o symbolu 7 RM) posiada dostęp do tej drogi poprzez działkę nr 65, czego dowodem jest fakt rozpoczęcia na działce nr 60 budowy budynku zagrodowego wraz z dojazdem z ul. Domasławskiej, poprzez działkę nr 65 (dowód: ortofotomapa działek nr 60 i 65 ukazująca budowę domu na działce nr 60 wraz z dostępem do drogi publicznej, poprzez działkę nr 65). Zdaniem strony przeciwnej, zapewniony jest więc dostęp do drogi publicznej w rozumieniu przepisów.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego terenów 4 UP i 10 UP organ gminy podniósł, że na tych terenach znajdują się budynki gminnych usług publicznych, w których istnieją lokale mieszkalne. Na terenie 4 UP zlokalizowana jest świetlica wiejska wraz z trzema lokalami mieszkalnymi które znajdują się w jednym budynku. Na terenie 10 UP znajduje się gminny ośrodek zdrowia wraz z dwoma lokalami mieszkalnymi, również w jednym budynku. Lokale mieszkalne w obu tych budynkach były tzw. mieszkaniem funkcyjnymi. Wskaźniki urbanistyczne takie jak maksymalna powierzchnia zabudowy, minimalna powierzchnia biologicznie czynna oraz intensywność zabudowy uniemożliwiają realizację nowych, odrębnych budynków, w tym mieszkalnych, ale dokładnie opisują istniejące funkcje oraz zainwestowanie na tych nieruchomościach. Zatem ustalenie w § 22 ust. 1 pkt 2 lit. b (tj. wprowadzenie na przedmiotowym terenie przeznaczenia uzupełniającego w postaci zabudowy mieszkaniowej) miało na celu jedynie potwierdzenie istniejącego stanu faktycznego, tj. występowania w obu budynkach – oprócz dominujących usług publicznych takich jak świetlica, czy ośrodek zdrowia – również funkcji mieszkaniowej tj. istniejących lokali mieszkalnych. W uchwale nie ustalono odrębnych parametrów wysokości dla tego przeznaczenia, bo nie przewidziano aby mogły powstać samodzielne budynki mieszkaniowe. Funkcja mieszkaniowa może istnieć tylko jako przeznaczenie uzupełniające w budynkach usługowych.

W kontekście liczby miejsc parkingowych wyjaśniono, że tereny 4 UP i 10 UP są terenami gminnymi, przeznaczonymi pod funkcję usług publicznych, dla których trudno jest ustalić liczbę miejsc parkingowych tylko w oparciu o ilość mieszkań, ilość zatrudnionych lub powierzchnię obiektów usługowych i produkcyjnych. Ze względu na specyfikę tych obiektów i ich publiczny charakter, Rada Gminy zdecydowała się nie ustalać w planie zapisu umożliwiającego realizację usług w oparciu o § 4 pkt 9 lit.c rozporządzenia planistycznego ale określając konkretną, minimalną liczbę miejsc parkingowych. Natomiast zabudowa mieszkaniowa – a raczej funkcja mieszkaniowa – jest tylko funkcją uzupełniającą na tych terenach. Nie przewiduje się na nich lokalizacji nowych budynków mieszkaniowych lecz tylko lokale mieszkalne w już istniejące w budynkach usługowych. Strona przeciwna powołała się także na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia

6 grudnia 2016 r. II OSK 606/15, w którym wskazano, że wyliczenie zawarte w § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia planistycznego nie jest wyczerpujące. Stąd też dla terenów 4 UP i 10 UP plan miejscowy określił wskaźnik miejsc parkingowych w sposób nie odwołujący się do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych, co było dopuszczalne, uzasadnione i racjonalne biorąc pod uwagę chęć określenia jednego wskaźnika, niezależnie od rodzajów dopuszczalnych przeznaczeń dla tych terenów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Ocena legalności zaskarżonej przez Wojewodę Dolnośląskiego uchwały Rady Gminy Kobierzyce w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Tyniec Mały winna być dokonana z uwzględnieniem regulacji art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który jako przepis szczególny w stosunku do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej jako u.s.g.) określa przesłanki nieważności uchwały podjętej w tym przedmiocie w zakresie węższym niż w przypadku stwierdzenia nieważności uchwał na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w jego aktualnym brzmieniu, 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. Z treści tej regulacji jednoznacznie wynika, że ustawodawca rozróżnia pojęcie "zasad sporządzania planu" oraz pojęcie "trybu sporządzania planu". Tryb sporządzania planu odnosi się niewątpliwie do sekwencji czynności podejmowanych przez organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego. Natomiast zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości tego aktu (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zamieszczonych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Nadto, ustawodawca wprowadził przesłankę istotności naruszenia zarówno co do naruszenia zasad, jak i trybu sporządzania planu miejscowego. Tym samym, nie każde naruszenie przepisów w powyższym zakresie będzie skutkowało nieważnością aktu planistycznego, lecz tylko takie, które ma charakter istotny.

Dokonując oceny zaskarżonej uchwały w kontekście przesłanek określonych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., Sąd uznał zasadność podniesionych w skardze zarzutów – które nie zostały cofnięte przy piśmie organu nadzoru – wskazujących, że przy uchwalaniu przedmiotowego planu doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu, co uzasadniało wyeliminowanie tej uchwały w zaskarżonej części.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo, między innymi, „zasady modernizacji rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej”. Regulację tę rozwija i uszczegóławia § 4 pkt 9 rozporządzenia planistycznego, w myśl którego 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 szlaków komunikacyjnych; b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym; c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W orzecznictwie wskazuje się, że w zakresie realizacji wymogu wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., plan miejscowy powinien być tak skonstruowany aby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej określonym terenom (por. np. NSA w wyroku z dnia 1 kwietnia 2011 r. II OSK 109/11; z dnia 11 października 2016 r. II OSK 3314/14 CBOSA, nsa.gov.pl). Jednocześnie owa „możliwość” oznaczać musi dostateczną „pewność” planowanego układu komunikacji (jego poszczególnych elementów) zapewniających, wymagany - w przypadku działek budowlanych - dostęp do drogi publicznej. W szczególności nie może być uzależniona od późniejszej, niepewnej zgody właścicieli nieruchomości (np. na ustanowienie służebności drogowej), na których ten układ ma być zrealizowany. Z uprawnieniem właściciela działki do posiadania dostępu do drogi publicznej zsynchronizowany jest obowiązek gminy budowy odpowiedniej sieci dróg gminnych (zob. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2009 r. II OSK 1347/ 09, COBSA).

Odnosząc powyższe uwagi do rozpoznawanej sprawy stwierdzić trzeba, że kwestionowane przez Wojewodę regulacje planistyczne odnoszące się do terenu 7 RM, nie realizują w sposób właściwy upoważnienia wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.

W § 20 ust. 5 zaskarżonej uchwały w zakresie obsługi komunikacyjnej dla terenów 1RM – 7 RM przeznaczonych pod zabudowę zagrodową w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych - przyjęto, że dojazd do tych terenów (w tym dla terenu 7 RM) odbywać się będzie z „dróg przyległych do terenu”. Jak słusznie zauważył Wojewoda, analiza załącznika graficznego nr 1 stanowiącego rysunek planu wskazuje, że do terenu 7 RM nie przylega żadna droga tworząca układ komunikacyjny. Linie rozgraniczające teren urbanistyczny 7 RM z trzech stron pokrywają się z granicami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego co oznacza, że sąsiadujące od tych stron tereny, pozostają poza opracowaniem niniejszej uchwały. Z przedstawionej dokumentacji nie wynika, aby na obszarze znajdującym się poza opracowaniem planu znajdowała się droga publiczna, która przylegałaby do terenu 7 RM. Natomiast w zakresie objętym opracowaniem planu, teren 7 RM graniczy z terenem 9 WS (teren wód powierzchniowych śródlądowych), który z kolei graniczy z terenem oznaczonym symbolem 50 MN (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej). Dopiero ten teren (symbol 50 MN) przylega do drogi publicznej oznaczonej symbolem 2 KDL (ul. Domasławska). Z powyższego wynika, że droga publiczna wskazana w odpowiedzi na skargę jako droga służąca obsłudze komunikacyjnej terenu 7RM (droga 2 KDL) w istocie nie przylega do niego, gdyż oddzielona jest dwoma jednostkami urbanistycznymi (50 MN i 9 WS). Zestawienie części tekstowej planu z częścią graficzną wprost wskazuje zatem, że nie jest możliwe zrealizowanie przyjętego w § 20 ust. 5 uchwały sposobu obsługi komunikacyjnej przedmiotowego terenu „z drogi przyległej” do tego terenu.

Określając obsługę komunikacyjną dla terenu 7 RM Rada Gminy miała obowiązek w sposób jednoznaczny wyznaczyć i wskazać sieci infrastruktury drogowej niezbędne dla zapewnienia mu obsługi komunikacyjnej. Trudno bowiem wyobrazić sobie realną możliwość funkcjonowania terenów przewidzianych do zabudowy, bez dostępu do drogi publicznej, czy też bez wyznaczenia szlaków komunikacyjnych (ulic). Skoro obsługa komunikacyjna dla terenu 7 RM miała nastąpić z drogi przyległej do tego terenu, to na rysunku planu powinna być ona zaznaczona, nawet jeżeli miałyby to być drogi wewnętrzne. Zauważyć bowiem trzeba, że w planie ustala się, w zależności od potrzeb, nie tylko sieć dróg publicznych ale także wewnętrznych. Wyznaczenie drogi wewnętrznej stanowiącą wyłączną obsługę komunikacyjną powinno być jednoznaczne i powinno znaleźć odbicie na rysunku planu. W niniejszej sprawie, w części graficznej planu nie wyznaczono, żadnej drogi przylegającej do terenu 7 RM, pozwalającej na skomunikowanie tego terenu zgodnie z tekstem planu.

W konsekwencji należy zgodzić się ze stroną skarżącą, że dla terenu 7 RM brak jest określenia zarówno na rysunku planu jak i w tekście uchwały układu komunikacyjnego zapewniającego mu dostęp do drogi publicznej.

Nie można podzielić stanowiska strony przeciwnej, zawartego w odpowiedzi na skargę, że dostęp do drogi publicznej możliwy jest przez działkę nr 65 należącą do tego samego właściciela, co działka nr 60. Nie uwzględnia ono bowiem, że działka nr 65 nie przylega bezpośrednio do działki nr 60 (której część stanowi teren 7RM) ale jest od niej oddzielona działką nr 70, stanowiącą według rysunku planu teren 9 WS – powierzchniowe wody płynące. Wskazany w odpowiedzi na skargę sposób skomunikowania nie jest więc przekonujący. Jakkolwiek w świetle obowiązującego art. 2 pkt 14 u.p.z.p. przez "dostęp do drogi publicznej" należy rozumieć także dostęp pośredni, czyli przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej, to jednak nie oznacza to, że nie jest konieczna ocena czy taki dostęp może zostać rzeczywiście zapewniony. Ustalenie w planie miejscowym obsługi komunikacyjnej przez nieruchomości prywatne (w przypadku drogi wewnętrznej) wymaga bowiem wyważenia interesów właścicieli poszczególnych nieruchomości i oceny, czy nie będzie się to wiązało z nadmiernymi trudnościami. Wskazany w odpowiedzi na skargę sposób skomunikowania przez inne nieruchomości nie daje zatem dostatecznej pewności zapewnienia przez taki „układ komunikacji” dostępu do drogi publicznej.

W tym stanie rzeczy wskazany wyżej brak w zakresie skomunikowania terenu 7 RM należy uznać za istotne naruszenie zasad sporządzania planu, co skutkowało musiało stwierdzeniem nieważności przepisów wymienionych w skardze zawierających uregulowania odnoszące się do tego terenu i załącznika graficznego w części obejmującej ten teren.

Zdaniem Sądu, uzasadniony okazał się także zarzut organu nadzoru odnoszący się do uregulowań planu w zakresie terenów 4 UP i 10 UP ze względu na istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 oraz art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia planistycznego.

W § 22 ust. 6 zaskarżonej uchwały dla terenów oznaczonych symbolami 4 UP i 10 UP Rada Gminy wprowadziła następujące ustalenia dotyczące parkowania pojazdów: przy realizacji inwestycji wymagane jest zapewnienie miejsc parkingowych: a) dla usług publicznych – nie mniej niż 1 miejsce parkingowe; b) dla pozostałych usług – nie mniej niż 2 miejsca parkingowe dla usług prowadzonych na powierzchni całkowitej od 6 m² do 20 m²; następne 3 miejsca parkingowe dla usług prowadzonych na powierzchni całkowitej powyżej 20 m² do 50 m²; każde następne 2 miejsca parkingowe na każde następne rozpoczęte 50 m² usługi; 2) 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, tak jak funkcja mieszkaniowa czy usługowa.

W stosunku do terenów 4 UP i 10 UP ze względu na dopuszczane na tych terenach funkcje konieczne było ustalenie liczby miejsc parkingowych przy zastosowaniu wskaźników przewidzianych w rozporządzeniu. Skoro bowiem dopuszczono na nich funkcję usług publicznych oraz jako uzupełniającą funkcję mieszkaniową (zabudowę mieszkaniową), to istniała możliwość a jednocześnie konieczność, ustalania liczby miejsc parkingowych nie tylko w stosunku do powierzchni obiektów usługowych – tak jak uczyniono - ale także w stosunku do ilości mieszkań. Bez znaczenia, w ocenie Sądu pozostaje fakt, że zabudowa mieszkaniowa dopuszczona została jako przeznaczenie uzupełniające. Ta okoliczność nie oznacza bowiem, że odrębna zabudowa mieszkaniowa nie może na tym terenie powstać obok zabudowy usługowej. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 6 zaskarżonej uchwały przez przeznaczenie uzupełniające terenu należy rozumieć rodzaje przeznaczenia inne niż podstawowe, które jedynie uzupełniają lub wzbogacają przeznaczenie podstawowe, lokalizowane na zasadzie braku konfliktu z przeznaczeniem podstawowym wynikającym z ich sąsiedztwa, przy czym powierzchnia zabudowy budynków związanych z uzupełniającym przeznaczeniem terenu nie może przekraczać powierzchni zabudowy budynków związanych z podstawowym przeznaczeniem terenu. Z powyższego wynika, że na przedmiotowych terenach, obok usługowej dopuszczona została także – w ograniczonym zakresie - zabudowa mieszkaniowa (o czym jeszcze niżej). Zaniechanie zastosowania dyrektywy wynikającej z przepisu § 4 pkt 9 lit.c rozporządzenia planistycznego w odniesieniu do funkcji mieszkaniowej stanowi więc o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Tak samo należy odnieść się do braku parametru urbanistycznego wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w postaci maksymalnej wysokości dla zabudowy mieszkaniowej dopuszczanej na tym terenie jako przeznaczenie uzupełniające. Rada Gminy określiła jedynie wysokość zabudowy dla budynków usługowych, budynków gospodarczych i garaży oraz dla budowli (§ 22 ust. 3 pkt 5 lit a i b). Nie określono natomiast maksymalnej wysokości zabudowy dla budynków mieszkaniowych, także dopuszczonych na tym terenie.

Nie można przy tym zgodzić się z argumentacją organu, że nie było takiej potrzeby, gdyż dopuszczenie tej zabudowy jako uzupełniającej oznacza, że funkcja mieszkaniowa może istnieć tylko jako uzupełniająca w budynkach usługowych. Powyższe stanowisko nie znajduje potwierdzenia choćby w literalnym brzmieniu § 22 ust.1 pkt 2 lit. b uchwały, w którym wyraźnie mowa jest o zabudowie mieszkaniowej a nie o lokalach mieszkalnych w budynkach usługowych. Przeczy jej także, przywołana już definicja przeznaczenia uzupełniającego (§ 3 ust.1 pkt 6 uchwały), w której mowa jest o powierzchni zabudowy budynkami przeznaczenia uzupełniającego, która nie może przekroczyć powierzchni zabudowy budynkami przeznaczenia podstawowego. Dopuszczenie jako przeznaczenia uzupełniającego zabudowy mieszkaniowej na przedmiotowych terenach oznacza zatem – wbrew twierdzeniom organu - że mogą na nim powstać odrębne od usługowych budynki mieszkalne. Nadto jak wynika z wyjaśnień organu, odrębna zabudowa o funkcji mieszkaniowej, jeszcze nie powstała na przedmiotowym terenie. Tym samym, w świetle art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p organ planistyczny obowiązany był ustalić parametr maksymalnej wysokości zabudowy także dla tej zabudowy. W orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, że jeżeli w planie przewidziane zostały tereny przeznaczone do określonej zabudowy, to obowiązkowo należy określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu). Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. zawiera zamknięty katalog parametrów związanych z zabudową i zagospodarowaniem terenu, które określa się w planie miejscowym. Brak więc któregośkolwiek z powyższych ustaleń, jeżeli miał istotny wpływ na treść planu miejscowego, może stanowić naruszenie art. 28 u.p.z.p. skutkujące stwierdzeniem nieważności, gdyż brak ten uniemożliwiać może danego rodzaju zabudowę, pomimo jej dopuszczenia w planie.

Trafnie zatem organ nadzoru zarzucił, że dla omawianych terenów brak było ww. obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 i art. 15 ust. 2 pkt 10 u.z.p.z w związku z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia planistycznego, co prowadzić musiało do stwierdzenia nieważności postanowień uchwały odnoszących się do tych terenów (szczegółowo określonych w petitum skargi) oraz odpowiadającego tym postanowieniom załącznika graficznego obejmującego tereny 4 UP i 10 UP.

Z tych względów Sąd działając na podstawie art. 147 p.p.s.a w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. orzekł jak w pkt I i II sentencji wyroku.

Natomiast wobec cofnięcia przez organ nadzorczy skargi w części odnoszącej się do § 13 pkt 2 lit. d uchwały, Sąd zobligowany był umorzyć postępowanie sądowe w tej części, na podstawie art. 161 § 1 pkt 1 p.p.s.a. (pkt III sentencji wyroku). Sąd uznał, że cofnięcie skargi w tej części było dopuszczalne, albowiem nie zachodziły w sprawie okoliczności wymienione w art. 60 p.p.s.a..

O kosztach orzeczono zgodnie z art. 200 ww. ustawy.