



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 czerwca 2021 r.

Poz. 3008

WYROK NR II SA/WR 427/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 1 grudnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II
na posiedzeniu niejawnym w dniu 1 grudnia 2020 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Krośnice
z dnia 23 kwietnia 2020 r. nr XX/134/2020

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice,
w obrębie Bukowice

I. stwierdza nieważność § 6 ust. 1 pkt 2 i pkt 4, § 12 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 15 ust. 3 pkt 5 lit. d, § 15 ust. 12, § 15 ust. 14 pkt 1 i pkt 6 lit. b we fragmencie: „dopuszcza się ich ogrodzenie w sposób trwały (mur, ogrodzenie metalowe, żywopłot)”, § 15 ust. 20 pkt 3 lit. b oraz załącznika nr 1 w zakresie terenów oznaczonych symbolem P/1-P/6 zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Krośnice na rzecz strony skarżącej kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski działając jako organ nadzoru wniosł skargę na uchwałę Rady Gminy Krośnice nr XX/134/2020 z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice w obrębie Bukowice, wnioskując o stwierdzenie nieważności:

- 1) § 6 ust. 1 pkt 2 i pkt 4, § 15 ust. 3 pkt 5 lit. d, § 15 ust. 14 pkt 1 i pkt 6 lit. b we fragmencie „dopuszcza się ich ogrodzenie w sposób trwały (mur, ogrodzenie metalowe, żywopłot)”, § 15 ust. 20 pkt 3 lit. b ww. uchwały, jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U z 2020 r., poz. 293 dalej jako u.p.z.p.) polegającym na uregulowaniu w planie miejscowym zasad i warunków sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzaju materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane, w sytuacji, gdy materia ta powinna być uregulowana w odrębnej uchwale;
- 2) § 12 ust. 2 pkt 2 lit. b ww. uchwały, jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w związku z § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U z 2003 r., nr 164, poz. 1587) – dalej jako rozp. MI, polegającym na ustaleniu bez podstawy prawnej obowiązków dotyczących oczyszczenia ścieków pochodzenia przemysłowego i technologicznego przed odprowadzeniem do sieci kanalizacyjnej;
- 3) § 15 ust. 12 pkt 5 ww. uchwały, jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak określenia wskaźnika minimalnej liczby miejsc parkingowych dla przewidzianej w planie funkcji produkcyjnej będącej przeznaczeniem podstawowym terenów oznaczonych symbolami P/1-6.

Wojewoda dokonał oceny zgodności przedmiotowej uchwały pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., która pozwoliła stwierdzić, że Rada Gminy Krośnice uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady, sporządzania planu miejscowego.

Uzasadniając pierwszy z postawionych zarzutów organ wskazał, że w § 6 ust. 2 w zakresie zasad kształtowania krajobrazu w odniesieniu do wszystkich terenów zlokalizowanych w granicach planu wprowadzono zakaz lokalizacji wielkoformatowych reklam w postaci wolno stojących na nieruchomościach i na ogrodzeniach nieruchomości. Ponadto ustalono zakaz wykonywania ogrodzeń z prefabrykatów betonowych (pkt 4). Z kolei w § 15 ust. 3 pkt 5 lit.d dla terenów oznaczonych symbolami RM/1-24 ustalono dla ogrodzeń zalecenie stosowania materiałów naturalnych z przewagą drewna i kamienia bądź żywopłotów. Dla terenów cmentarzy w § 15 ust. 14 pkt 1 pkt 2 dopuszczono natomiast ogrodzenie cmentarza ogrodzeniem do wysokości nieprzekraczającej 2m, dostosowanym do charakteru cmentarza a w pkt 6 lit.b tego przepisu, ogrodzenie ich w sposób trwały (mur, ogrodzenie metalowe, żywopłot).

Zdaniem organu nadzoru brak jest, w obecnie obowiązujących przepisach, podstaw do stanowienia ww. regulacji w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Wskazano, że u.p.z.p w brzmieniu ustalonym przez ustawę z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 ze zm.) stanowi, że rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane. Dodatkowo w art. 37a ust. 3 ustawodawca wskazał, że w uchwale o której mowa w ust. 1, rada może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych z wyłączeniem szyldów. Uchwała, o której mowa w tym przepisie, to uchwała inna niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zamiarem ustawodawcy było wyeliminowanie materii objętej uchwałą wydawaną na podstawie nowej normy kompetencyjnej z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, o czym świadczy fakt, jednoczesnego uchylecia art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. Dalej autor skargi zauważył, że ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, zawiera przepisy przejściowe, zgodnie z którymi, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej zachowują moc (art. 12 ust. 1), a regulacje miejscowych planów zagospodarowania

przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 u.p.z.p. w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (art. 12 ust. 2). Jednocześnie ustalono, że do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 12 ust. 3). Jako kolejny argument za brakiem możliwości podejmowania działań legislacyjnych polegających na dokonaniu przemieszania materii planu miejscowego i uchwały, której zakres przedmiotowy określa art. 37a ust. 1 u.p.z.p., organ nadzoru powołał się na odrębne, odmienne i złożone procedury podejmowania obu uchwał. W oparciu o tak ustalony stan prawny, skarżący stwierdził, że żaden plan miejscowy w stosunku do którego podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, po dniu wejścia w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, nie może już zawierać ustaleń dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, ogrodzeń oraz sztyldów, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane.

Argumentując drugi zarzut, Wojewoda wskazał, że w § 12 ust. 2 pkt 2 lit.b uchwały ustalono, że ścieki pochodzenia przemysłowego i technologicznego z terenu objętego planem należy przed odprowadzeniem do gminnej sieci kanalizacyjnej oczyścić na terenie własnym inwestora. Przytaczając brzmienie art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 3 rozp. MI organ nadzoru podniósł, że wyznaczają one granice upoważnienia ustawowego dla organu stanowiącego gminy do określenia w planie regulacji w zakresie ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. Zestawiając z tymi przepisami zakwestionowane regulacje uchwały, Wojewoda stwierdził, że w zakresie określonym w art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. nie mieści się uprawnienie gminy do nakładania na właścicieli terenów ściśle określonych obowiązków. Nie wynika z nich norma prawna, która pozwalałaby radzie gminy na zamieszczanie w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego i określającej gospodarkę przestrzenną gminy, regulacji wprowadzających ustalenia, co do oczyszczania ścieków przemysłowych i technologicznych przed wprowadzeniem ich do sieci kanalizacyjnej. Żaden z przepisów u.p.z.p. nie zawiera wyraźnego upoważnienia ustawowego, które umożliwiłoby nakładanie tego rodzaju obowiązków na inne podmioty. Nadto, zdaniem strony skarżącej, zaskarżonymi przepisami rada gminy wkroczyła w materię uregulowaną przepisami odrębnymi z których wynika obowiązek oczyszczania ścieków przemysłowych przed wprowadzeniem ich do kanalizacji sanitarnej. Przepisy odrębne określają również tryb nakładania tego rodzaju obowiązków. W tym względzie organ wskazał na art. 10 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków (Dz.U z 2019 r. poz. 1437 ze zm. - dalej jako u.z.z.w.z.o.ś), który nakłada szereg obowiązków na dostawcę ścieków przemysłowych wprowadzanych do urządzeń kanalizacyjnych - między innymi, obowiązek instalowania niezbędnych urządzeń podczyszczających ścieki przemysłowe, na rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawcy ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do kanalizacji (Dz. U z 2006 r., poz. 1757). Dalej zauważył, że art. 391 ustawy – Prawo wodne, nakłada na wytwórcę ścieków przemysłowych, obowiązek posiadania pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód na wprowadzenie do urządzeń kanalizacyjnych będących własnością innych podmiotów ścieków przemysłowych zawierających substancje szkodliwe dla środowiska wodnego określone w przepisach wydanych przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi z dnia 29 czerwca 2019 r. Ustawa - Prawo wodne określa także organ właściwy do wydania tego pozwolenia wodnoprawnego oraz tryb jego wydawania. Wskazując na powyższe, Wojewoda stwierdził, że Rada Gminy Krośnice nie była uprawniona do ustalenia w przepisach planu miejscowego obowiązku oczyszczania ścieków przemysłowych i technologicznych przed wprowadzeniem ich do sieci kanalizacyjnej.

Odnośnie trzeciego zarzutu skargi, organ wyjaśnił, że w § 15 ust. 12 Rada wprowadziła szczegółowe ustalenia dla terenów oznaczonych w planie miejscowym symbolami P/1-6, dla których jako przeznaczenie podstawowe ustalono tereny działalności produkcyjnej, w tym handel. Zgodnie z postanowieniami pkt 5

„w zagospodarowaniu terenów należy uwzględnić odpowiednią liczbę miejsc parkingowych”. Według słowniczka pojęć użytych w uchwale, przez odpowiednią liczbę miejsc parkingowych należy rozumieć, minimum dwa miejsca parkingowe na jeden lokal mieszkalny lub dwa miejsca dla usług prowadzonych na powierzchni od 6m² do 20 m², trzy miejsca dla usług prowadzonych na powierzchni od 21 m² do 50m², jedno miejsce postojowe na każde rozpoczęte 50 m² powierzchni usług, plus trzy miejsca postojowe. Na każde dziesięć miejsc parkingowych należy wyznaczyć jedno miejsce parkingowe przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową (§ 2 pkt 10 uchwały). Wskazując na powyższe uregulowania, Wojewoda stwierdził, że w przedmiotowym planie ustalono liczbę miejsc parkingowych dla funkcji mieszkaniowej oraz usługowej, nie ustalono natomiast minimalnej liczby miejsc parkingowych dla przeznaczenia produkcyjnego (w tym handlu), które ustalone zostało jako przeznaczenie podstawowe dla terenów P/1-6.

Według art.15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. minimalna liczba miejsc do parkowania stanowi obligatoryjny element planu miejscowego, przy czym powinna być ona określona dla wszystkich przeznaczeń terenów. Tym samym, brak w postanowieniach dotyczących terenu na którym przewidziano działalność produkcyjną regulacji odnoszącej się do minimalnej liczby miejsc do parkowania, narusza w sposób istotny przywołany wyżej przepis.

Skarżący nie zgodził się ze stanowiskiem organu gminy, że dla funkcji produkcyjnej należy przyjąć ilość miejsc postojowych jak dla usług. Funkcja produkcyjna nie jest tożsama z funkcją usługową nadto, z żadnej regulacji planu nie wynika aby postanowienia dotyczące liczby miejsc postojowych dla terenów usług miałyby być stosowane także w odniesieniu do terenów produkcyjnych. Taka wykładnia wynika tylko z wyjaśnień organu gminy. Ustalenia planu miejscowego dotyczą praw i obowiązków właścicieli terenów i znajdują zastosowanie w procedurach inwestycyjnych prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów (jak Prawo budowlane), muszą być zatem jednoznaczne. Stosowanie jakiegokolwiek pozaliteralnej wykładni przepisów prawa w celu ich doprecyzowania należy uznać za niedopuszczalne. W świetle postanowień planu brak jest podstaw do przyjęcia, że w przypadku ustalenia ilości miejsc parkingowych, stosowanie pojęcia usług i produkcji może następować wymiennie. Jeżeli Rada wyraźnie rozgranicza te pojęcia w pozostałych uregulowaniach, przeznaczając inne tereny wprost pod działalność usługową, to świadczy to o celowym rozróżnieniu tych przeznaczeń. Reasumując organ stwierdził, że brak obligatoryjnego elementu planu w postaci minimalnej ilości miejsc parkingowych dla terenów oznaczonych symbolem P/1-6, oznacza konieczność stwierdzenia nieważności wszystkich ustaleń przyjętych dla tych terenów - czyli w całości § 15 ust.12 uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie terenów oznaczonych symbolem P/1-6.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Krośnice podzielił dwa pierwsze zarzuty i wniósł o uwzględnienie skargi w tym zakresie. Nie zgodził się natomiast z trzecim zarzutem, wnosząc o oddalenie skargi w tej części (omyłkowo wskazując, że dotyczy on § 14 ust. 12 uchwały). Zdaniem organu gminy, stanowisko Wojewody wskazujące na brak obligatoryjnego elementu planu w postaci liczby miejsc parkingowych dla terenów P/1-6 jest błędne. Polska Klasyfikacja Wyrobów i Usług wyodrębnia bowiem usługi produkcyjne oraz usługi konsumpcyjne. Na każdym etapie opracowania planu począwszy od opiniowania, uzgadniania projektu planu, przez wyłożenie do publicznego wglądu, dyskusję publiczną i uchwalenie planu, definicja odpowiedniej ilości miejsc parkingowych była utożsamiana z terenami P/1-6.

Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału II z dnia 19 listopada 2020 r. – w związku z zarządzeniem Prezesa WSA we Wrocławiu nr 21/2020 z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie organizacji pracy w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu w czasie trwania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii – niniejszą sprawę skierowano do rozpoznania na posiedzenie niejawne w składzie trzech sędziów (art. 15 zns4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID – 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U z 2020 r., poz. 1842 ze zm.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały, ze względu na jej przedmiot Sąd uwzględnił regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którą nieważność aktu powoduje naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Szczegółowe zasady oraz tryb podejmowania uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określone zostały w przywołanej na wstępie ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zaś konsekwencje ich niedotrzymania w przepisie art. 28 tej ustawy modyfikującym przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego w stosunku do generalnej reguły wprowadzonej w ustawie o samorządzie gminnym (art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym). Wobec tego oceny, czy uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd dokonuje na gruncie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Z treści tego przepisu wynika, że przewiduje on trzy rodzaje wad planu miejscowego (jak też studium) powodujących jego nieważność, tj.: istotne naruszenie zasad sporządzania planu, istotne naruszenie trybu (procedur) jego sporządzania oraz naruszenie właściwości organów uczestniczących w procesie jego sporządzania. Tryb sporządzania planu odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na uchwaleniu planu. Zaniechanie którejś z czynności może stanowić istotne naruszenie trybu, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub części. Natomiast pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część testowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. W odniesieniu do planu miejscowego, jego zawartość (część tekstowa, graficzna, prognoza oddziaływania na środowisko) określają art. 15 ust. 1 i 17 pkt 4, art. 20 ust. 1 u.p.z.p; przedmiot - art. 15 ust. 2 i 3 tej ustawy, natomiast standardy dokumentacji określają, wydane na podstawie art. 16 ust. 2 przepisy rozporządzenia Ministra infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164, poz. 1587; rozp. MI). Zarówno istotne naruszenie trybu sporządzania planu jak i istotne naruszenie zasad ich sporządzania, wywołują skutek nieważności uchwały w całości lub części i uznawane jest więc za istotne naruszenie prawa.

Uwzględniając powyższe i mając na uwadze zarzuty Wojewody Dolnośląskiego, Sąd uznał, że są one uzasadnione gdyż przy uchwalaniu zaskarżonej uchwały doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu, co skutkować musiało stwierdzeniem nieważności zakwestionowanych przepisów i fragmentów uchwały.

W ocenie Sądu, Rada Gminy Krośnice umieszczając w ustaleniach planu miejscowego, postanowienia dotyczące zasad i warunków sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzaju materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane wyszła poza materię, która zgodnie z przepisami u.p.z.p. mogła być objęta ustaleniami planu miejscowego. Należy zgodzić się w Wojewodą, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w obecnym stanie prawnym nie jest aktem właściwym do czynienia rozstrzygnięć w powyższym przedmiocie. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 – zwana ustawą krajobrazową) z dniem 11 września 2015 r. wprowadziła do u.p.z.p. przepisy art. 37a i następne, dające radzie gminy instrument w postaci tzw. uchwały reklamowej, stanowiącej akt prawa miejscowego, poprzez którą organ gminy może określić na terenie gminy zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane. Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń mogą zatem zostać ustanowione wyłącznie w oparciu o procedurę regulowaną w art. 37a-37e u.p.z.p. Oznacza to, że rada gminy nie utraciła kompetencji do określania zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury

oraz ogrodzeń, jednakże według nowej regulacji, winna to uczynić w odrębnej niż plan miejscowy uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego. Przedstawione wyżej wywody pozwalają na stwierdzenie, że zaskarżone przez Wojewodę: § 6 ust. 1 pkt 2 i pkt 4, § 15 ust. 3 pkt 5 lit. d, § 15 ust. 14 pkt 1 i pkt 6 lit. b we fragmencie „dopuszcza się ich ogrodzenie w sposób trwały (mur, ogrodzenie metalowe, żywopłot)” – a także § 15 ust. 20 pkt 3 lit. b, w którym na terenach urządzeń komunikacji samochodowej, parkingach dopuszczono ogrodzenia ażurowe lub z żywopłotu nie przekraczające 2 m - podjęte zostały bez podstawy prawnej z racji uchylecia art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. Nadto wykraczają one poza materię która może być regulowana planem miejscowym, pozostając w sprzeczności z art. 37a u.p.z.p. Tak opisane naruszenie prawa ma charakter istotny, bowiem przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad sporządzania planu miejscowego.

Za uzasadniony Sąd uznał także zarzut odnoszący się do § 12 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, który zamieszczony został w zasadach modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. Upoważnienie rady gminy do wprowadzenia do planu miejscowego regulacji nakładających obowiązki w zakresie oczyszczania ścieków pochodzenia przemysłowego i technologicznego przed odprowadzaniem do sieci kanalizacyjnej, nie znajduje bowiem umocowania w przepisach u.p.z.p. W szczególności nie wynika ono z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. uprawniającego do określania w planie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, uszczegółowionego w § 4 ust. 3 roz. MI, ani też z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. uprawniającego do określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, uszczegółowionego treścią § 4 pkt 9 rozp. MI. W granicach uprawnień przyznanych tymi przepisami - także ze względu na regulacje prawne zawarte w odrębnych przepisach – nie mieszczą się kompetencje rady do nakładania w planie miejscowym wskazanych wyżej obowiązków na inne podmioty. Słusznie także zaważa Wojewoda, że obowiązki dotyczące oczyszczanie ścieków przemysłowych przed wprowadzeniem ich do kanalizacji sanitarnej uregulowane zostały w przepisach odrębnych, które określają tryb nakładania tych obowiązków (por. przepisy przywołane w skardze w szczególności art. 10 u.z.z.w.z.o.ś i oraz przepisy rozporządzenia w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawcy ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania do kanalizacji). W konsekwencji uznać należy, że uregulowanie zawarte w § 12 ust. 2 pkt 2 lit. b spornej uchwały, nie ma ustawowej podstawy prawnej i wykracza poza sferę, którą rada gminy może regulować w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Tym samym nie może ostać się w obrocie prawnym, albowiem nie stanowi przejawu władztwa planistycznego gminy przyznanego art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 10 u.p.z.p. oraz wkracza w materię uregulowaną w przepisach odrębnych.

Sąd zgodził się także z organem nadzoru, że przy uchwalaniu zaskarżonego planu doszło do naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, sformułowanych w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. zgodnie z którymi, w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji. Wymóg ten został doprecyzowany w rozp. MI, gdzie w § 4 pkt 9 lit. c określono, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Z treści zaskarżonej uchwały wynika, że w § 2 pkt 7 Rada Gminy Krośnice określiła jak należy rozumieć użyte w treści uchwały pojęcie „odpowiedniej liczby miejsc parkingowych”. W ramach tego pojęcia określono minimalne wskaźniki liczby miejsc parkingowych w odniesieniu do lokali mieszkalnych (2 miejsca parkingowe na 1 lokal mieszkalny) oraz powierzchni obiektów usługowych (2 miejsca dla usług na powierzchni od 6 m² do 20 m², 3 miejsca dla usług na powierzchni od 21 m² do 50 m², 1 miejsce postojowe na każde rozpoczęte 50 m² powierzchni usług, plus 3 miejsca postojowe). Powyższe oznacza, że w przepisie tym, wyznaczono minimalną liczbę miejsc parkingowych tylko dla obiektów mieszkaniowych i usługowych. Zaniechano natomiast wyznaczenia jakichkolwiek miejsc parkingowych dla powierzchni obiektów produkcyjnych. W § 15 ust. 12 ustalono natomiast, że dla terenów oznaczonych symbolem P/1-6 przeznaczeniem podstawowym jest działalność

produkcyjna, w tym handel. Jako funkcję uzupełniającą dopuszczono: bazy, składy, obiekty biurowe, obiekty rzemieślnicze oraz zieleni urządzoną i towarzyszącą. Ustalając na terenach objętym niniejszym przepisem funkcję produkcyjną, obejmującą także handel, nie określono w ramach § 15 ust. 2 minimalnej liczby miejsc parkingowych, odsyłając w tym zakresie (w ust. 5) do pojęcia „odpowiedniej liczby miejsc parkingowych” zawartego w § 2 pkt 7 uchwały. Tym samym należy zgodzić się z Wojewodą, że Rada, przeznaczając część terenów objętych planem pod działalność produkcyjną nie określiła ilości miejsc parkingowych dla obiektów produkcyjnych, co – zdaniem Sądu - stanowi istotne naruszenie nie tylko wskazanego przez Wojewodę przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ale także art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p, który nakazuje określić w planie obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Jednym z elementów systemu komunikacji jest bowiem – stosownie do przywołanego wcześniej § 4 pkt 9 rozp. MI - określenie w planie miejscowym wskaźnika ilości miejsc parkingowych, w szczególności w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Przy wykładni przywołanych przepisów nie można pomijać, że obowiązek ustalenia w planie minimalnej liczby miejsc parkingowych ma na celu umożliwienie zapewniania prawidłowej dostępności komunikacyjnej danego terenu. Ma to znaczenie w procesie inwestycyjnym o czym świadczy § 18 ust 1 i ust. 2 rozporządzenia MI z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki ich usytuowanie (Dz. U z 2019 r. poz. 1065), które przy zagospodarowaniu działki nakazują, stosownie do jej przeznaczenia i sposobu zagospodarowania, urządzić stanowiska postojowe dla samochodów a liczbę tych stanowisk należy dostosować do wymagań wynikających z planu miejscowego. Takiej dostępności komunikacyjnej nie gwarantuje przyjęty w zaskarżonym planie sposób określenia liczby miejsc parkingowych, skoro dopuszczając jako funkcję podstawową działalność produkcyjną w ogóle nie określono stanowisk parkingowych dla obiektów produkcyjnych.

Sąd nie podziela argumentacji strony przeciwnej, że definicja odpowiedniej liczby miejsc parkingowych znajduje także zastosowanie do terenów P/1-6 w zakresie w jakim ustala liczbę miejsc parkingowych dla obiektów usługowych – gdyż jak twierdzi Gmina działalność produkcyjna obejmują także usługi produkcyjne. Przeznaczenia na działalność produkcyjną, nawet jeżeli obejmuje ona handel, nie można utożsamiać tylko z działalnością usług produkcyjnych. Zakres zagospodarowania terenu o takim przeznaczeniu jest bowiem znacznie szerszy i sprowadza się głównie do możliwości sytuowania obiektów o charakterze produkcyjnym (w których prowadzona jest działalność wytwórcza). Prawodawca lokalny ma zresztą tego pełną świadomość, o czym świadczy choćby przyjęta w zaskarżonej uchwale systematyka, wyodrębniająca jako tereny o różnym przeznaczeniu tereny na cele mieszkaniowe, mieszkaniowo – usługowe, usługowe i produkcyjne. Przeznaczając zatem tereny P/1-6 na działalność produkcyjną, nawet jeżeli Rada - jak twierdzi – dostrzegła w ramach tej działalności możliwość prowadzenia usług produkcyjnych (czego Sąd obecnie nie weryfikuje), to zobowiązana była do ustalenia w planie takiego wskaźnika miejsc parkingowych, który nawiązywałaby nie tylko do rozmiarów dostrzeganych przez Radę możliwych usług produkcyjnych, ale przede wszystkim do zabudowy produkcyjnej – do czego wprost zobowiązuje § 4 pkt 9 rozp. MI. Jak wskazuje się w orzecznictwie, organ planistyczny określając inny niż wynikający z rozporządzenia sposób ustalenia miejsc parkingowych, powinien je powiązać z zakresem lub rozmiarem planowanej działalności lub zabudowy, tak aby zachować proporcję pomiędzy sposobem zagospodarowania terenu a jego dostępnością komunikacyjną (tak NSA w wyroku z dnia 4 lipca 2018 r. II OSK 1933/16, CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, Sąd stwierdził, że brak uregulowania wskaźnika odnoszącego się do liczby miejsc parkingowych dla terenów P/1-6 stanowi naruszenie zasad sporządzania planu wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 w związku z § 4 pkt 9 rozp. MI. Naruszenie to ma charakter istotny, gdyż brak ten powoduje, że w tej części plan nie zawiera obligatoryjnego elementu wymaganego ustawą. Konsekwencją takiego stwierdzenia jest konieczność stwierdzenia nieważności wszystkich ustaleń planu w części tekstowej zawartych w § 15 pkt 12 i w części graficznej odnoszących się do terenów P/1-6.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny działając zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 u.p.z.p orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach wydane zostało na podstawie art. 205 § 2 p.p.s.a