



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 marca 2023 r.

Poz. 1584

WYROK NR II SA/WR 178/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 2 sierpnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz - Kremis (spr.)

Sędzia WSA Adam Habuda

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na posiedzeniu niejawnym
w trybie uproszczonym w dniu 2 sierpnia 2022 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich
z dnia 28 października 2021 r. nr XL/320/21
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy
Oborniki Śląskie dla części obrębów Gołędzinów i Pegów

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 9 pkt 6 lit. b tiret drugie, § 16 pkt 2 i pkt 4 lit. a oraz załącznika nr 2 do uchwały w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu 2KDW ;

II. zasądza od Gminy Oborniki Śląskie na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy Oborniki Śląskie XL/320/21 z dnia 28 października 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie dla części obrębów Golędzinów i Pęgów. Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (D. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.) oraz art. 50 § 2, art. 54 § ust. 1 i art. 200 ustawy z dnia 31 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1325 ze zm.), wojewoda wnosi o stwierdzenie nieważności § 9 pkt 6 lit. b tiret drugie, § 16 pkt 2 i pkt 4 lit. a uchwały nr XL/320/21 Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 28 października 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie dla części obrębów Golędzinów i Pęgów, zwanej dalej „uchwałą”, oraz załącznika nr 2 do uchwały w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu 2KDW; zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zarzucono Radzie Miejskiej w Obornikach Śląskich podjęcie: § 9 pkt 6 lit. b tiret drugie uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, w związku z artykułem 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz § 6 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa R Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (D. U. z 2016 r. poz. 283), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zamieszczenie w uchwale wewnętrznie sprzecznych regulacji; — § 16 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w związku z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2001 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na braku określenia obligatoryjnych wskaźników w zakresie minimalnej liczby miejsc parkingowych dla dopuszczonej w ramach przeznaczenia uzupełniającego terenów 1MN i 2MN zabudowy usługowej; — § 16 pkt 4 lit. a uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 6 ust: w związku z art. 2 Konstytucji RP, poprzez wprowadzenie dla terenów oznaczonych symbolami 1MN i 2MN ustaleń niedopuszczalnych w demokratycznym państwie prawa, tj. niejasnych, niezdefiniowanych, niedających adresatowi normy praw możliwości zachowania zgodnego z tą normą i wiedzy w zakresie wyznaczonego normą sposobu dopuszczalnego zachowania; — załącznika nr 2 do uchwały, w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu 2KDW, z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak ujęcia w ustaleniach zawartych w treści uchwały terenu przedstawionego na załączniku graficznym do uchwały oznaczonego symbolem 2 KDW. Uchwała w § 9, zawartym w rozdziale pierwszym, zawierającym przepisy ogólne stanowi, że w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, w p 6) dla zaopatrzenia w ciepło dopuszcza się stosowanie indywidualnych źródeł energii cieplnej: a) działających w oparciu czynniki grzewcze spełniające normy ekologiczne określone w przepisach odrębnych, b) alternatywne źródła energii (instalacje fotowoltaiczne, kolektory słoneczne, pompy ciepła) o mocy: - nie przekraczającej 100 KW na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, - przekraczającej 100 KW na pozostałych terenach zabudowy. Wojewoda wskazał, że zakwestionowane uregulowanie narusza art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w zw. z art. 2 Konstytucji RP i § 6 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), polegającym na naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zamieszczenie w uchwale wewnętrznie sprzecznych regulacji.

Z kolei w § 16, umieszczonym w rozdziale 3 - Przepisy szczegółowe dla tere-nów wskazanych w treści załącznika nr 2 położonych w granicach obrębu Pęgów, dla terenów oznaczonych symbolami 1MN, 2MN ustala się: 1) przeznaczenie terenu: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolno stojąca; 2) uzupełniające przeznaczenie terenu: usługi; (...) d) maksymalna wysokość zabudowy: - 12,00 m dla budynków

mieszkalnych, - 6,00 m dla pozostałych budynków, wiat oraz innych obiektów budowlanych, e) nakaz stosowania dachów: - symetrycznych o nachyleniu połaci w zakresie: od 300 do 450 dla budynków mieszkalnych, obowiązuje pokrycie dachu dachówką ceramiczną lub materiałem dachówkopodobnym o kolorystyce w odcieniach czerwieni i brązu, - symetrycznych o nachyleniu połaci w zakresie: od 00 do 450 dla pozostałych budynków oraz wiat, f) minimalna powierzchnia nowo wydzielanych działek budowlanych: 1000,00 m². Odnośnie do tych unormowań wojewoda zarzuca istotne naruszenie prawa w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w zw. z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 VIII 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, polegającym na braku określenia obligatoryjnej minimalnej liczby miejsc parkingowych dla dopuszczalnej w ramach przeznaczenia uzupełniającego terenów 1MN i 2MN zabudowy usługowej.

Następnie wojewoda zaskarżył w § 16 pkt 4 lit. a uchwały, w którym zawarto zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, poprzez dopuszczenie wprowadzania nowej zabudowy gospodarczej. Zdaniem organu nadzoru takie unormowanie przeczy zasadzie państwa prawa, poprzez wprowadzenie do tekstu uchwały pojęć niejasnych, niezdefiniowanych, niedających adresatowi normy prawnej możliwości zachowania zgodnego z tą normą i wiedzy w zakresie wyznaczonego normą sposobu dopuszczalnego zachowania.

Ostatnim zaskarżonym elementem uchwały jest załącznik nr 2 do uchwały, w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu 2KDW, z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak ujęcia w ustaleniach zawartych w treści uchwały terenu przedstawionego na załączniku graficznym do uchwały, oznaczonego symbolem 2KDW.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że Rada Miejska w Obornikach Śląskich na sesji w dniu 28 października 2021 r., w związku z uchwałą nr XV/141/19 z dnia 29 listopada 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie dla części obrębów Gołędzinów i Pęgów, po stwierdzeniu, że ustalenia planu nie naruszają ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Oborniki Śląskie, podjęła uchwałę nr XL/320/21 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie dla części obrębów Gołędzinów i Pęgów. Ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Wojewoda Dolnośląski wnosi skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie. Na wstępie organ nadzoru podkreśla, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazuje w art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, 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. Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska w Obornikach Śląskich, uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady uchwalania planu. Zasady sporządzania planu przestrzennego dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową, zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej, które określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane, na podstawie delegacji ustawowej, zawartej w ust. 2 tego artykułu, rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu. W analizowanym przypadku zastosowanie znajdzie poprzednio obowiązujące rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164. poz. 1587). Zgodnie bowiem z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 XII 2021r. w sprawie zakresu wymaganego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu podjętej przed dniem 24 grudnia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe. W rozpoznawanej sprawie uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta przez Radę Miejską w Obornikach Śląskich

29 listopada 2019 r. W ustaleniach ogólnych planu miejscowego, w § 9 uchwały, Rada Miejska w Obornikach Śląskich zamieściła regulacje dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy systemów infrastruktury technicznej. W zakresie zaopatrzenia w ciepło (§ 9 pkt 6 lit. b uchwały) dopuszczono alternatywne źródła energii (instalacje fotowoltaiczne, kolektory słoneczne, pompy ciepła o mocy nieprzekraczającej 100 kW na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej; przekraczającej 100 kW na pozostałych terenach zabudowy. Jednocześnie, w ustaleniach szczegółowych planu miejscowego, urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW - instalacje fotowoltaiczne - dopuszczono wyłącznie na terenach oznaczonych symbolami 1P i JP (jako jedno z przeznaczeń podstawowych). Plan miejscowy obejmuje natomiast swoim zasięgiem również inne tereny zabudowy takie jak: 1IT (§ 15 uchwały - teren infrastruktury, PSZOK), 1U i 2U (§ 17 uchwały - zabudowa usługowa), 2 IT i 3IT (§ 23 i § 24 – zakresie infrastruktura techniczna - odpowiednio kanalizacja i elektroenergetyka). Zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy, w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a. oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko. Urządzenia, o których mowa w art. 10 ust. 2a, zgodnie z brzmieniem przepisu obowiązującym w dacie podejmowania uchwały, to urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW. Nie ulega wątpliwości, że dla określonego terenu, wyznaczonego liniami rozgraniczającymi, plan miejscowy musi zawierać jednoznaczne ustalenia. Tymczasem, jak wynika z treści uchwały, Rada Miejska w Obornikach Śląskich w ustaleniach ogólnych postanowiła, że dla wszystkich terenów objętych planem miejscowym, z wyłączeniem terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, dopuszcza się alternatywne źródła energii (instalacje fotowoltaiczne, kolektory słoneczne, pompy ciepła) o mocy przekraczającej 100 kW, natomiast w ustaleniach szczegółowych sytuowanie tego rodzaju urządzeń dopuszczono jedynie na dwóch terenach oznaczonych symbolami 1P i 2P. Wobec powyższego stwierdzić trzeba, że tekst uchwały jest wewnętrznie sprzeczny. Taki sposób stanowienia prawa narusza zasady konstytucyjne. Skoro plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy), to konieczne jest by zawarte w nim regulacje spełniały warunek określoności prawa, „oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej [...] [oraz] nakaz formułowania prawa przejrzystego, [...] zrozumiałego dla jednostki” (T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 184-185). Konieczność stanowienia prawa, cechującego się „po-prawnością”, „precyzyjnością” i jasnością” wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny (np.: wyroki TK z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97; z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99; z dnia 13 lutego 2001 r., K19/99; z dnia 13 września 2005 K 38/04; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05). Wskazywał on ponadto, jako wymóg zgodności aktu z zasadami prawidłowej legislacji, koherentność przepisów. Trybunał Konstytucyjny uzasadniał, że „nie tylko poszczególne przepisy winny być sformułowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego, lecz wymóg logicznej poprawności i spójności należy stawiać całemu aktowi prawnemu. [...] Przy ocenie każdej z reguł obejmującej kilka przepisów albo przy badaniu różnych norm prawnych zawartych w jednym akcie prawnym konieczne jest rozważenie, czy te regulacje i unormowania pozostają ze sobą spójne i logicznie powiązane” (wyrok TK z dnia 17 maja 2005 r., P 6/04). Jak zostało wykazane powyżej, kwestionowane fragmenty uchwały nie spełniają tych, wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny, wymogów prawidłowej legislacji, naruszając tym samym art. 2 Konstytucji RP ustanawiający zasady demokratycznego państwa prawnego. Wyjaśniając zarzut naruszenia § 6 w związku z § 143 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, należy wskazać, że zgodnie z treścią § 6 tego rozporządzenia przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencję prawodawcy. Przepis § 6, zgodnie z treścią § 1 rozporządzenia, ma zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2020 r. (sygn. akt II SA/Wr 433/20), Sąd ten zwrócił uwagę, że: „Zawarcie bowiem w planie miejscowym regulacji w zakresie zasad zagospodarowania terenów, które są ze sobą sprzeczne - co nie jest w niniejszej sprawie sporne - skutkować może brakiem możliwości

takiego odczytu ustaleń planu, aby możliwe było skuteczne i pozbawione wątpliwości natury interpretacyjnej wydanie pozwolenia na budowę. Wprowadzenie w akcie prawa miejscowej przepisu, którego nieostrość, czy też nawet sprzeczność, pozwala na dowolne jego zastosowanie stanowi tak istotne naruszenie zasad stanowienia prawa, że przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego". W wyjaśnieniach przesłanych organowi nadzoru Gmina Oborniki Śląskie wskazała, że ustalenia § 9 pkt 6 lit. b tiret drugie uchwały wykraczają poza ustalenia szczegółowe zawarte w rozdziałach 2-3 uchwały.

Dalej wojewoda wskazuje, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy, a także (między innymi) minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca do parkowania dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, a pkt 10 tego artykułu nakazuje wskazać w planie zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zgodnie z uszczegółowieniem tych zasad w rozporządzeniu wykonawczym, w planie należy umiejscowić ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Realizując ustawowy wymóg określenia tych parametrów Rada Miejska w Obornikach Śląskich w § 8 ust. 2 uchwały ustaliła nakaz zapewnienia miejsc parkingowych w obrębie działki budowlanej w minimalnej ilości: 1) 1 miejsce na 1 lokal mieszkalny dla terenów oznaczonych symbolem MN; 2) 1 miejsce na 50m² powierzchni użytkowej dla terenów oznaczonych symbolem U; 3) 1 miejsce na 4 zatrudnionych dla terenów oznaczonych symbolem P. Wojewoda zauważa jednak, że w odniesieniu do wymogu ustalenia minimalnej liczby miejsc do parkowania dla terenów oznaczonych symbolem MN uchwała zawiera ustalenia dotyczące wyłącznie lokali mieszkalnych. Tymczasem, jak wynika z ustaleń szczegółowych dla terenów 1MN i 2MN, przeznaczeniem uzupełniającym tych terenów są usługi. W odpowiedzi na zapytanie Wojewody Dolnośląskiego, dotyczące braku tego parametru, Rada Miejska w Obornikach Śląskich wyjaśniła, że w § 8 ust. 2 pominięto wskaźniki parkingowe dla usług (określono tylko dla lokali mieszkalnych). Mając na uwadze po-wyższe organ nadzoru zwraca uwagę, że ustawodawca stawia wymóg określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania, nie ograniczając go jedynie przeznaczenia wiodącego w planie. Obowiązkiem rady gminy jest określenie miejsc parkingowych dla wszystkich przeznaczeń dopuszczonych dla danego terenu. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 30 lipca 2019 r. (sygn. II SA/Wr 297/19): „(...) nie ma przy tym znaczenia, czy określone przeznaczenie ma charakter przeznaczenia podstawowego, czy pełni rolę uzupełniającą, gdyż ani przywołany przepis u.p.z.p., ani przepis rozporządzenia nie dają podstaw do przyjęcia, by ustawodawca ograniczył obowiązek określenia ilości miejsc parkingowych wyłącznie dla przeznaczenia wiodącego". Również w wyroku z dnia 21 października 2021 r. (sygn. akt II SA/Wr 125/21 sąd ten podkreślił, że: „Skoro bowiem dopuszczono na nich funkcję m.in. usług publicznych oraz jako uzupełniającą funkcję mieszkaniową (zabudowę mieszkaniową) to istnieje 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. Należy zatem mieć na uwadze, że wymóg ustalenia w planie miejscowym liczby miejsc parkingowych ma na celu umożliwienie zapewnienia prawidłowej dostępności komunikacyjnej danego terenu". Organ nadzoru stwierdza, że dla dopuszczonej na terenach 1MN i 2MN uzupełniającej zabudowy usługowej brak jest jednego z obligatoryjnych elementów. Biorąc pod uwagę regulacje zawarte w ustawie i rozporządzeniu oraz zapisy uchwały należy stwierdzić, w przypadku realizacji na terenach 1MN i 2MN funkcji usługowej minimalna ilość miejsc parkingowych nie zostanie zapewniona. Plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Zdaniem organu nadzoru, określenie minimalnej liczby miejsc do parkowania należy do istotnych instrumentów kształtowania ładu na danym terenie. Miejscowy plan określa ład przestrzenny, w ramach którego określone w nim przeznaczenia terenów muszą, m. in. zawierać obowiązkowo minimalną ilość miejsc do parkowania. To miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa

wymagania dla kształtowanego ładu przestrzennego, wyznacza zatem ogólne regulacje dla każdego inwestora. Skoro zatem uchwała Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich, dla terenów oznaczonych symbolami 1MN i 2MN, nie zawiera obligatoryjnego elementu, tj. wskaźnika minimalnej ilości miejsc parkingowych, za uzasadniony należy uznać wniosek o stwierdzenie nieważności zapisu uchwały odnoszącego się do przeznaczenia uzupełniającego tego terenu, w zakresie postanowień dotyczących przeznaczenia uzupełniającego tych terenów, w zakresie wskazanego przeznaczenia zawiera § 16 pkt 2 uchwały.

W § 16 uchwały Rada Miejska w Obornikach Śląskich dokonała ustaleń szczegółowych dla terenów oznaczonych symbolami 1MN i 2MN. W ramach przeznaczenia podstawowego tych terenów ustalono zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wolnostojącą i jako przeznaczenie uzupełniające dopuszczono usługi. Ponadto, w granicach tych terenów dopuszczono lokalizację budynków gospodarczych, wiat, urządzeń budowlanych zgodnie z przepisami odrębnymi, zieleni urządzonej. W § 16 pkt 4 uchwały, ustalając zasady kształtowania ładu przestrzennego, dopuszczono wprowadzanie nowej zabudowy gospodarczej. Kwestionowany § 16 pkt 4 lit. a uchwały, dotyczący dopuszczenia nowej zabudowy gospodarczej, wprowadza pojęcie niezdefiniowane, zarówno na gruncie uchwały, jak i przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Ustalenia planu są w tym zakresie niejasne i nieprecyzyjne. Organ nadzoru zwraca przy tym uwagę, że sposób zredagowania tego zapisu nie pozwala ponadto na ustalenie, czy „nowa zabudowa gospodarcza” stanowi jedno z przeznaczeń terenów 1MN i 2MN, a jeśli tak to, czy jest przeznaczeniem podstawowym czy uzupełniającym. Pojęcie to budzi także wątpliwość w kontekście dopuszczenia 1 MN i 2 MN lokalizacji budynków gospodarczych. Posłużenie się w ustaleniach dla terenu 1 MN i 2MN pojęciem „budynków gospodarczych” i „zabudowy gospodarczej” świadczy o rozdzielnym zakresie znaczeniowym obu tych pojęć. W toku prowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru wystąpił do Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich o wyjaśnienie znaczenia użytego w uchwale pojęcia. Pismem z dnia 6 grudnia 2021 wskazano jedynie, że pojęcie nowej zabudowy gospodarczej w § 16 pkt 4 lit. a dotyczy nowej zabudowy gospodarczej. Wobec stanowiska gminy, uniemożliwiającego ustalenie intencji organu sporządzającego plan miejscowy, jak również mając na uwadze brak zdefiniowania pojęcia „nowej zabudowy gospodarczej” w postanowieniach uchwały, zdaniem organu nadzoru, stwierdzić należy, że zakres znaczeniowy tego pojęcia będzie kształtowany wyłącznie przez organ administracji architektoniczno-budowlanej. W chwili obecnej zapis uchwały uniemożliwia bądź utrudnia adresatom normy zgodne z nią zachowanie. Sytuacja taka powoduje, że adresat pozostaje w niepewności co do właściwej treści obowiązującego prawa ze względu na jego niejasność. Stan niepewności, co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jedną z pochodnych tej zasady jest również nakaz tworzenia przepisów jasnych i zrozumiałych dla adresata. Jak wskazano powyżej, brak jest na gruncie przepisów powszechnie obowiązującego prawa definicji tego rodzaju zabudowy, co w tym przypadku pogłębi dodatkowo uznaniowość w ustalaniu znaczenia pojęcia „nowej zabudowy gospodarczej”. Pojęcie to nie występuje ani w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333), czy rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zarówno obowiązujące w dacie podejmowania uchwały, jak i obecnie obowiązujące). Prawodawca powinien natomiast stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Niezachowanie tych wymogów przy formułowaniu przepisów prawa występuje wówczas, gdy treść określonych przepisów w danym akcie prawnym jest na tyle wieloznaczna i nieprecyzyjna, że nie pozwolą na wywiedzenie z nich w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których niejasne regulacje są zawarte. Z zasady zaufania obywateli do państwa wynika zasada jednoznaczności prawa, rozumiana jako dyrektywa poprawnej legislacji. Odnośnie nakazu respektowania przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji, stanowiących element zasady demokratycznego państwa prawnego, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasady te obejmują m.in. wymaganie określoności przepisów, które muszą być

formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności (wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99). Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości, co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzji przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie (wyrok TK z 21 mar. 2001 r., sygn. akt K 24/00). Orzecznictwo konstytucyjne wielokrotnie podkreślało, że zasada przyzwoitej legislacji są przejawem ogólnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a w konsekwencji są jedną z cech państwa prawnego. Brak precyzji przepisów powoduje bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów państwa stosujących prawo, które muszą zastępować ustawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób dalece nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może poprzez niejasno formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej i niczym nieograniczonej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki (wyrok TK z dn. 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02). Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że dopuszczenie w uchwale wprowadzania na terenach 1MN i 2MN „nowej zabudowy gospodarczej”, bez jednoczesnego doprecyzowania, czy ustalenie to stanowi jedno z przeznaczeń terenów oraz bez ustalenia znaczenia tego pojęcia, nie spełnia zasady precyzyjności, którą powinny charakteryzować się pojęcia używane w aktach prawnych. Ze względu na szeroki zakres interpretacyjny uchwalonych przez Radę Miejską w Obornikach Śląskich regulacji wykonywane przez osoby dysponujące tytułem prawnym do terenu prawa do zagospodarowania tego terenu w praktyce może opierać się na nieograniczonej bądź naruszającej prawa innych obywateli swobodzie interpretacyjnej omawianego przepisu.

Jak wynika z załącznika nr 2 do uchwały, stanowiącego jeden z rysunków planu, w granicach obszaru objętego planem znajduje się, wyznaczony w liniach rozgraniczających teren oznaczony symbolem 2KDW. Jednocześnie w treści uchwały brak jest jakichkolwiek ustaleń, dotyczących tego terenu. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu godności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzeniu uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji, z zakresie infrastruktury technicznej. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy terenu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na pojazdy zaopatrzone w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Z kolei zgodnie z § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia ustalenia przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów, a na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Mając na uwadze powyższe regulacje należy stwierdzić, że część tekstowa planu oraz graficzna stanowią całość. Postanowienia części tekstowej planu oraz oznaczenia powinny umożliwiać jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu z projektem części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku, gdy powiązanie takie nie jest możliwe, oznacza to, że zostały naruszone zasady sporządzania planu. Skoro zatem do wyrysowanego na załączniku graficznym do uchwały terenu oznaczonego symbolem 2KDW nie odnosi się część tekstowa miejscowego planu, to w tym zakresie

istnieje niespójność pomiędzy treścią planu, a jego częścią graficzną. Powyższe oznacza, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego we wskazanym zakresie został podjęty z naruszeniem zasad sporządzania planu. Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza Obornik Śląskich omyłkowo w części tekstowej uchwały nie ujęto terenu 2KDW, oznaczonego na załączniku nr 2 do uchwały.

Jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (wyrok z dnia 20 listopada 688/12): „w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. określono szczegółowe wymagania, dotyczące projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który składa się z części tekstowej i graficznej. Tekst planu stanowi treść uchwały rady gminy, a jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który składa się z części tekstowej i graficznej i obowiązuje w jakim zakresie tekst planu odsyła do ustaleń wyrażonych graficznie na rysunku. Rysunek planu musi być więc uwzględniony w takim zakresie w jakim jest „opisany”. W pewnym uproszczeniu rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu planu. Wobec oczywistej sprzeczności między rysunkiem planu a jego tekstem – niezależnie czy nastąpiła na skutek omyłki czy też świadomego zabiegu, niedopuszczalne jest pozostawienie w obrocie prawnym zapisu tekstu planu, który nie znajduje potwierdzenia na jego rysunku oraz fragmentu rysunku planu, dla którego nie ma ustaleń w tekście.

Organ nadzoru zwraca ponadto uwagę, że zgodnie z rysunkiem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennej Gminy Oborniki Śl. (studium w brzmieniu przyjętym uchwałą nr XV/140/19 Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 29 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie, w części obrębów Gołędzinów i Pęgów) przez zachodnią część obszaru 1P przebiega strefa kontrolowana od gazociągu wysokiego ciśnienia. Jednocześnie w planie miejscowym brak zaznaczenia tej strefy. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo tereny szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu i zakaz zabudowy. Mając na uwadze, że na terenie 1P dopuszcza składy, magazyny, przetwarzanie i składowanie odpadów komunalnych jak również instalacje fotowoltaiczne, ze względu na położenie terenu we wskazanej strefie ochronnej, zdaniem organu nadzoru zaprojektowanie tego rodzaju jest niedopuszczane. Zgodnie z § 10 ust. 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz. U. 2013 r. poz. 640), w strefach kontrolowanych nie należy wznosić obiektów budowlanych, urządzać stałych składów i magazynów oraz podejmować działań mogących spowodować uszkodzenia gazociągu podczas jego użytkowania. Organ zaznacza, że zgodnie z art. 3 pkt 1 Prawa budowlanego przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury wraz z instalacjami, zapewniającymi możliwość użytkowania obiektów zgodnie z ich przeznaczeniem z użyciem wyrobów budowlanych. Z powyższego wynika, że w strefie tej wykluczone jest nie tylko sytuowanie konkretnych typów zabudowy, lecz w ogóle wykluczono możliwość sytuowania obiektów budowlanych. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy stanowią obligatoryjny element planu miejscowego. Organ nadzoru zwraca ponadto uwagę, że zasięg stref kontrolowanych wynika wprawdzie z przepisów odrębnych, niemniej to plan miejscowy jest aktem, który odzwierciedla ich faktyczny przebieg. Jeśli istnieją prawne podstawy do wprowadzenia ograniczeń, a obecnie one istnieją w oparciu o rozporządzenie w sprawie warunków technicznych sieci gazowych, wszelkie wynikające z tych powinny znaleźć odzwierciedlenie w treści planu miejscowego. Powszechny charakter planu miejscowego powoduje, że adresatami norm w nim zawartych są organy administracyjne, jak i inne podmioty (osoby fizyczne, osoby prawne itd.) planu miejscowego muszą być czytelne dla ich adresatów, jednoznaczne i niebudzące wątpliwości interpretacyjnych. Zdaniem organu nadzoru naruszenie prawa stanowi dopuszczenie tego rodzaju zabudowy w strefie kontrolowanej gazociągu wysokiego ciśnienia, w której obowiązuje generalny zakaz wnoszenia obiektów budowlanych.

W doręczonej sądowni odpowiedzi na skargę organ uznał zasadność skargi i wniósł o uwzględnienie jej w całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Skarga zasługuje na uwzględnienie, gdyż uchwała narusza prawo w zakresie nią objętym. Stosownie do treści art.3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1389 ze zm., dalej: "p.p.s.a."), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg organu nadzoru na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Zakres kontroli sprawowanej określa zaś ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1066), stanowiąc w art. 1 ust. 2, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem jej zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Następnie trzeba powiedzieć, że zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego, jego zadania, uprawnienia, a także nadzór nad samorządem zostały ujęte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78, poz. 483, ze zm.), w art. 163-172. Ustawa zasadnicza nadaje jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie przyznanych im uprawnień samodzielność i zapewnia na mocy art. 165 ochronę sądową. Jednocześnie w art. 171 Konstytucja RP poddaje działalność samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności nadzorowi, wykonywanemu przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodów, a w zakresie spraw finansowych przez regionalne izby obrachunkowe. Kryterium nadzoru stanowi zgodność działalności samorządu z Konstytucją i ustawami. Przesłanki sprawowania nadzoru i wydawania rozstrzygnięć nadzorczych określone zostały nadto w ustawie o samorządzie gminnym, w rozdziale 10, zatytułowanym „nadzór nad działalnością gminną” która w art. 85 stanowi, że nadzór nad wykonywaniem zadań gminy sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Ponadto, jak określa art. 87 ustawy o samorządzie gminnym, organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminy tylko w przypadkach określonych ustawami. Brzmienie przytoczonych przepisów wskazuje, że ocena działalności jednostki samorządu terytorialnego (tu: gminy) została przekazana wojewodzie wyłącznie z punktu widzenia kryterium zgodności z prawem, czyli kryterium legalności. Organ nadzoru może wkraczać w działalność gminy tylko w przypadkach określonych w ustawie. Jak dalej wskazał ustawodawca w art. 91 ust. 1 ustawy, o sprzeczności z prawem uchwały orzeka organ nadzoru, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4). Wojewoda Dolnośląski wywiódł skargę na uchwałę w trybie art. 93 ust. 1 przytoczonej wcześniej u.s.g. Przewidziane powołanym przepisem prawo organu nadzoru do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przysługuje wówczas, gdy organ ten przed upływem 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzystał ze środka nadzoru określonego w art. 91 ustawy, tj. nie stwierdził nieważności tej uchwały we własnym zakresie. Po upływie tego terminu organ nadzoru, chcąc spowodować wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwej, w jego ocenie, uchwały (w całości czy też części) musi ją zaskarżyć do sądu administracyjnego. W rozpoznawanej sprawie dalej ważne jest, że – zdaniem organu nadzoru - uchwała planistyczna musi być spójna w zakresie treści uchwały i załącznika graficznego. Biorąc zatem pod uwagę, że sam rysunek planu nie ma w sposób samodzielny znaczenia normatywnego, a jedynie obrazuje, przedstawia w formie graficznej ustalenia tekstowe, w ten sposób je dookreślając i uzupełniając należy wskazać na konieczną spójność obu dokumentów.(por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 747/12, CBOSA).

Przechodząc do analizy tej sprawy trzeba powiedzieć, że podziela sąd pogląd organu nadzoru, zaakceptowany przez stronę przeciwną, że zamieszczone w § 9 ust. 6) lit. b) dopuszczenie alternatywnych źródeł energii (instalacje fotowoltaiczne, kolektory słoneczne, pompy ciepła) o mocy: - nie przekraczającej 100 KW na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, - przekraczającej 100 KW na pozostałych terenach zabudowy, w powiązaniu z rozwiązaniami, zawartymi w dalszych rozdziałach uchwały, jest wewnętrznie sprzeczne. Trzeba bowiem mieć na względzie, że w ustaleniach szczegółowych planu urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW – instalacje fotowoltaiczne - przewidziano dla terenów o symbolach 1P i 2P. Wskazuje to na ewidentną sprzeczność

„przepisów ogólnych” uchwały, dopuszczających instalację szerokiego wachlarza alternatywnych źródeł energii „na pozostałych terenach zabudowy” z brakiem możliwości sytuowania ich, na terenach innych, niż 1 P i 2 P- w rozwiązaniach szczegółowych aktu. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że na terenach, objętych rozdziałem drugim aktu normodawca gminny dopuszcza także zabudowę na terenie oznaczonym 1 IT, taką, jak choćby Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów. Zatem powoduje to niedopuszczalny brak koherentności przepisów ogólnych planu z przepisami szczegółowymi. Wyeliminowanie z obrotu prawnego § 9 ust. 6, pkt b tiret drugi doprowadzi do usunięcia niedopuszczalnych w aktach normatywnych sprzeczności i co w świetle odpowiedzi na skargę jest odzwierciedleniem woli organu stanowiącego gminy.

Odnośnie do zakwestionowanego § 16 pkt 4 lit. a aktu należy podnieść, że ustalając warunki szczegółowe dla terenów wskazanych w treści załącznika nr 2, położonych w granicach obrębu Pęgów, organ wskazał szereg możliwości zagospodarowania tego terenu. Trzeba dodać, że jest to teren przeznaczony zasadniczo na zabudowę mieszkaniową jednorodziną wolno stojącą oznaczony symbolami 1MN, 2MN z dopuszczalnym zagospodarowaniem uzupełniającym. Dopuszczając zagospodarowanie uzupełniające na tym terenie uchwała daje tam inwestorom możliwość „wprowadzenia nowej zabudowy gospodarczej”, przy czym ani w słowniczku do uchwały (§ 4), ani w żadnym innym miejscu nie definiuje i nie wyjaśnia ona co należy rozumieć pod użytym w kontrolowanym paragrafie pojęciem. Użycie pojęcia nieostrego, niedookreślonego należy uznać za sprzeczne z obowiązującą każdy organ prawotwórczy zasadą porządnej legislacji.

Nadto trzeba dodać, że stosownie do treści § 4 pkt 9 lit. a, b i c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164, poz. 1587) ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, a także 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. Tego w § 16 aktu brak. Uchwała dopuszcza (jako przeznaczenie uzupełniające) usługi bez wyznaczenia dla budynków usługowych ilości miejsc parkingowych, co w przypadku terenów przeznaczonych na mieszkalnictwo i usługi należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Podziela także sąd pogląd, że określenie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego poprzez dopuszczenie na terenach 1 MN i 2 MN (§ 16 ust. 4 a) wprowadzania nowej zabudowy gospodarczej, bez doprecyzowania jej wymogów należy uznać za posłużenie się pojęciem niedookreślonym, nie uściślającym dostatecznych warunków, jakie winna spełniać „nowa zabudowa gospodarcza”. Trafnie organ nadzoru podkreśla, że takie sformułowanie, użyte poprzez Radę Miejską w Obornikach Śląskich w analizowanym przepisie jest pojęciem nieostrym. Tego typu regulacja nie spełnia wymogu jasności i przejrzystości legislacji, daje możliwość nadmiernie swobodnej interpretacji i podważa wynikające z art. 2 Konstytucji RP za-sady: zaufania obywateli do organów państwa i przyzwoitej legislacji. Przypomnieć bowiem należy, że na radzie spoczywa obowiązek stanowienia przepisów o jedno-znacznej treści, a więc formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustalaniu ich znaczenia i skutków prawnych. (por. m.in. wyrok NSA z dnia 14 października 2014 roku, sygn. akt II OSK 2003/14, CBOSA).

Na koniec trzeba także podzielić stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, po-dzielone także w odpowiedzi na skargę, że w załączniku nr 2 (jeden z rysunków planu do uchwały) pomiędzy terenami 1 MN i 2 MN została umiejscowiona droga oznaczona symbolem 2KDW. Natomiast lektura tekstu planu nie zawiera takiego elementu. Stąd, zdaniem sądu, za w pełni zasadne należy uznać argumenty organu nadzoru, że zaistniała istotna rozbieżność zapisów części tekstowej uchwały z częścią graficzną planu. Rozbieżność ta polega z jednej strony na niewymienieniu w części tekstowej uchwały symbolu terenu (2 KDW) występującego na rysunku planu oraz na wyznaczeniu na rysunku planu (w części graficznej) terenów, które nie posiadają ustaleń planistycznych w części tekstowej uchwały. Tego rodzaju rozbieżność narusza zasadę spójności zapisów części tekstowej

i części graficznej planu, wynikającą z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, z późn. zm.; dalej jako: u.p.z.p.) oraz § 8 ust. 2 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). Prowadzi to także do sytuacji, w której w planie miejscowym ujęte są obszary, dla których nie określono przeznaczenia terenu (nie sposób odczytać przeznaczenia terenu z uwagi na niespójność części tekstowej i graficznej planu), co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. i § 4 ust. 1 rozporządzenia. Uchybienie to stanowi bez wątpienia istotne naruszenie zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Reasumując, zasadnie wojewoda argumentuje, że w części tekstowej uchwały nie został wymieniony obszar 2KDW, który występuje na załączniku graficznym nr 2 do uchwały, ale brak tych ustaleń planistycznych w części tekstowej uchwały.

Z uwagi na zasadność zarzutów organu nadzoru i istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w części dotkniętej wskazanymi wadami (art. 147 § 1 ppsa)..