



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lutego 2025 r.

Poz. 777

WYROK NR II SA/WR 121/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 22 sierpnia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Adam Habuda

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek

Asesor WSA Malwina Jaworska-Wołyńskiak
(spr.)

Protokolant:

asystent sędziego Michał Sikora

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 sierpnia 2024 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Olszynie

z dnia 27 września 2023 r. nr XI/63/2023

w przedmiocie uchwalenia zmian w miejscowym planie zagospodarowania

przestrzennego wsi Kałużna i Zapusta

I. stwierdza nieważność § 8 pkt 18, § 17 pkt 6 lit. d, § 17 pkt 7 lit. a we fragmencie: „po uprzednim podczyszczeniu wód odprowadzanych z terenów parkingów i miejsc narażonych na zanieczyszczenia produktami ropopochodnymi”, § 17 pkt 7 lit. a tiret pierwsze we fragmencie: „podczyszczonych”, § 20 ust. 1 pkt 2, § 21 ust. 2 pkt 2 we fragmencie: „i usługi kultury i rozrywki”, § 24 ust. 2 pkt 2 we fragmencie: „i usługi kultury i rozrywki” oraz § 25 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Olszynie z dnia 27 września 2023 r. (nr XI/63/2023) w sprawie uchwalenia zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wsi Kałużna i Zapusta.

Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności § 8 pkt 18, § 17 pkt 6 lit. d, § 17 pkt 7 lit. a we fragmencie: „po uprzednim podczyszczeniu wód odprowadzanych z terenów parkingów i miejsc narażonych na zanieczyszczenia produktami ropopochodnymi”, § 17 pkt 7 lit. a tiret pierwsze we fragmencie: „podczyszczonych”, § 20 ust. 1 pkt 2, § 21 ust. 2 pkt 2 we fragmencie: „i usługi kultury i rozrywki”, § 24 ust. 2 pkt 2 we fragmencie: „i usługi kultury i rozrywki” oraz § 25 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zaskarżonej uchwale zarzucił podjęcie:

- § 8 pkt 18, § 17 pkt 6 lit. d, § 17 pkt 7 lit. a we fragmencie: „po uprzednim podczyszczeniu wód odprowadzanych z terenów parkingów i miejsc narażonych na zanieczyszczenia produktami ropopochodnymi” oraz § 17 pkt 7 lit. a tiret pierwsze we fragmencie: „podczyszczonych” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm., zw. dalej u.p.z.p.) w zw. z § 4 pkt 3 i pkt 9 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, zw. dalej rozporządzeniem), polegającym na przekroczeniu kompetencji do określenia zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego oraz zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, poprzez ustalenie, bez podstawy prawnej, nakazów dotyczących instalowania urządzeń oczyszczających wody opadowe i roztopowe, tj. separatorów i osadników na terenach, na których istnieje niebezpieczeństwo zanieczyszczenia wód opadowych substancjami ropopochodnymi lub innymi substancjami toksycznymi oraz nakazów dotyczących podczyszczania wód opadowych i roztopowych;

- § 16 pkt 7 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., polegającym na wybiórczym określeniu obligatoryjnych wskaźników w zakresie minimalnej liczby miejsc parkingowych dla zabudowy usługowej, dopuszczanej w ramach przeznaczenia podstawowego terenów od 1MN/U do 28MN/U oraz w ramach przeznaczenia uzupełniającego terenów 1UT, 2UT, 1US, 1RM, 2RM, 3RM, 4RM.

Motywuując zasadność wywiedzionej skargi Wojewoda wskazał, że przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska w Olszynie, uchwalając przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu.

W tym kontekście organ wskazał, że w § 8 uchwały Rada wprowadziła postanowienia dotyczące ochrony oraz kształtowania środowiska, przyrody i krajobrazu. W jego pkt. 18 ustalono nakaz instalowania urządzeń oczyszczających wody opadowe i roztopowe, tj. separatorów i osadników na terenach, na których istnieje niebezpieczeństwo zanieczyszczenia wód opadowych substancjami ropopochodnymi lub innymi substancjami toksycznymi. Analogiczny nakaz wprowadzono w §17 pkt 6 lit. d uchwały ustalając zasady modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej w zakresie odprowadzania ścieków. W zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych ustalono ponadto – z terenów zabudowy usługowej – retencjonowanie i zagospodarowanie wód deszczowych i roztopowych po uprzednim podczyszczeniu wód odprowadzanych z terenów parkingów i miejsc narażonych na zanieczyszczenia produktami ropopochodnymi, na miejscu, w obrębie działki, z dopuszczeniem możliwości odprowadzenia podczyszczonych wód opadowych i roztopowych do gruntu (§ 17 pkt 7 lit. a oraz § 17 pkt 7 lit. a tiret pierwsze uchwały).

Wojewoda wskazał, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, co następnie zostało uszczegółowione w § 4 pkt 3 rozporządzenia, poprzez wskazanie, że ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm., zw. dalej p.o.ś.) oraz obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego. Natomiast z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. wynika obowiązek określenia w planie

zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a w ich ramach - zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia - układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, warunków powiązania układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, wskaźników w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych.

Zestawiając ze sobą regulacje ustawy z postanowieniami uchwały Wojewoda stwierdził, że w zakresie wskazanym w art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 10 u.p.z.p. nie mieści się uprawnienie rady gminy do nakładania w planie miejscowym ściśle określonych obowiązków. Z przytoczonych przepisów nie wynika bowiem norma prawna, która pozwalałaby radzie gminy na zamieszczanie w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego i określającej gospodarkę przestrzenną gminy, regulacji wprowadzających nakazy dotyczące instalowania urządzeń oczyszczających wody opadowe i roztopowe, tj. separatorów i osadników na terenach, na których istnieje niebezpieczeństwo zanieczyszczenia wód opadowych i roztopowych substancjami ropopochodnymi lub innymi substancjami toksycznymi, jak również nakładania obowiązku podczyszczania wód odpadowych i roztopowych. Tym samym stwierdzić należy, że ustanowione w § 8 pkt 18, § 17 pkt 6 lit. d, § 17 pkt 7 lit. a oraz § 17 pkt 7 lit. a tiret pierwsze uchwały nakazy dotyczące instalowania określonych urządzeń oczyszczających wody opadowe i roztopowe oraz obowiązki dotyczące podczyszczania wód opadowych i roztopowych zostały podjęte bez podstawy prawnej.

Jednocześnie organ nadzoru wskazał, że Rada Miejska w Olszynie, uchwalając kwestionowane postanowienia planu miejscowego, wkroczyła w materię uregulowaną przepisami odrębnymi. Z nich to bowiem wynikają obowiązki związane z oczyszczaniem ścieków przed ich wprowadzeniem do kanalizacji sanitarnej, jak również wymogi związane z odprowadzaniem wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych. Przepisy odrębne określają również tryb nakładania tego rodzaju obowiązków.

Nadto, również ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2023 r. poz. 537) nakłada szereg obowiązków na dostawcę ścieków przemysłowych wprowadzanych do urządzeń kanalizacyjnych, między innymi obowiązek instalowania niezbędnych urządzeń podczyszczających ścieki przemysłowe. Z kolei w rozporządzeniu Ministra Budownictwa z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1757) określono sposób realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych, warunki wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych, w tym dopuszczalne wartości wskaźników zanieczyszczeń w ściekach przemysłowych wprowadzanych do urządzeń kanalizacyjnych oraz sposób sprawowania kontroli ilości i jakości ścieków.

Przywołane regulacje potwierdzają, że obowiązki dotyczące gospodarki ściekowej wynikają z przepisów odrębnych i nakładane są w odrębnym trybie, co powoduje, że niedopuszczalne jest regulowanie tych kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Kolejno Wojewoda wskazał, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu 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 parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Uzupełnienie tego przepisu stanowi § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia, w którym ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. 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.

Realizując ustawowy wymóg określenia powyższych parametrów Rada Miejska w Olszynie w § 16 pkt 7 uchwały wprowadziła ustalenia dotyczące parkowania pojazdów. Ustalenia te wprowadzono dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową (lit. a), dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (lit. b tiret pierwsze), dla zabudowy zagrodowej (lit. b tiret drugie), dla obiektów usług handlowych (lit. b tiret trzecie),

dla obiektów usług gastronomii (lit. b tiret czwarte), dla obiektów hotelowych, w tym obiektów agroturystycznych (lit. b tiret piąte), dla usług edukacji i obiektów opieki nad dzieckiem (lit. b tiret szóste), dla krytych urządzeń sportowych.

W odniesieniu do wymogu ustalenia minimalnej liczby miejsc do parkowania uchwała zawiera ustalenia dla poszczególnych rodzajów funkcji, dopuszczonych na terenach objętych planem miejscowym. Tymczasem – jak wskazał Wojewoda - z ustaleń szczegółowych dla terenów oznaczonych symbolami od 1MN/U do 28MN/U przeznaczeniem podstawowym, obok zabudowy mieszkaniowej, są usługi (§ 20 ust. 1 pkt 2 uchwały) i uchwała wymienia przykładowe rodzaje dopuszczonych usług wskazując m.in. na: biura, usługi handlu detalicznego i hurtowego, rzemieślnicze, gastronomii.

Usługi zostały także zdefiniowane w § 3 pkt 20 uchwały jako szeroko rozumiane działalności usługowe związane z prowadzeniem czynności świadczonych na rzecz ludności i firm, przeznaczoną dla celów konsumpcji indywidualnej, zbiorowej oraz ogólnospołecznej, nie związaną z działalnością produkcyjną, w tym usługi komercyjne, usługi handlu detalicznego i hurtowego, gastronomii oraz inne, których uciążliwość na otoczenie, w tym pod względem hałasu i zanieczyszczenia powietrza, nie przekracza granic terenu inwestycji, bez względu na aktualny stan zabudowy, zagospodarowania i użytkowania otaczających terenów.

Zdaniem Wojewody zakwestionowany § 20 ust. 1 pkt 2 uchwały wprowadza przeznaczenie, dla którego plan miejscowy nie ustala wskaźnika minimalnej liczby miejsc do parkowania. W § 16 pkt 7 uchwały wprowadzono bowiem ustalenia jedynie dla wybranych kategorii przeznaczeń mieszczących się w szeroko pojętych usługach, tj. dla obiektów usług handlowych, gastronomii, hotelowych, w tym obiektów agroturystycznych, obiektów edukacji i obiektów opieki nad dzieckiem oraz dla krytych urządzeń sportowych. Brak jest ustaleń choćby dla takiego przeznaczenia jak usługi rzemieślnicze, które zostały wprost dopuszczone na terenach od 1MN/U do 28MN/U. Usługi w rozumieniu § 3 pkt 20 uchwały, w tym usługi rzemieślnicze, dopuszczono także, jako przeznaczenie uzupełniające, na terenach oznaczonych symbolami 1RM, 2RM, 3RM i 4RM.

Powyższe uwagi dotyczą także – zdaniem Wojewody - ustaleń dla terenów o symbolach 1UT, 2UT oraz 1US, których jednym z przeznaczeń uzupełniających są usługi kultury i rozrywki, dla których plan miejscowy także nie ustala wskaźnika minimalnej liczby miejsc do parkowania (§ 21 ust. 2 pkt 2 i § 24 ust. 2 pkt 2 uchwały).

W toku postępowania nadzorczego, Rada Miejska w Olszynie wyjaśniła, że dla przeznaczeń usług rzemieślniczych, kultury i rozrywki nie określono minimalnej liczby miejsc parkingowych dla samochodów ze względu na charakter tego typu działalności. Usługi tego typu nie należą do tzw. usług pierwszej potrzeby (jak np. usługi handlu) i nie stanowią celu codziennych podróży mieszkańców. W związku z tym, dla tych przeznaczeń, określono jedynie obowiązkowy wskaźnik miejsc postojowych dla rowerów. W jej ocenie wymóg określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania jest spełniony w przypadku określenia tej liczby przynajmniej dla jednego przeznaczenia, wyznaczonego w planie.

W ocenie organu nadzoru brak ustalenia w tekście planu miejscowego regulacji odnoszących się do liczby miejsc parkingowych dla wszystkich funkcji dopuszczonych na terenach o symbolach od 1MN/U do 28MN/U, 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 1UT, 2UT oraz 1US narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Ze wskazanych powyżej ustawowych regulacji wynika bowiem, że wskaźnik minimalnej liczby miejsc do parkowania stanowi element obligatoryjny planu miejscowego i obowiązkiem rady jest określenie miejsc parkingowych dla wszystkich przeznaczeń dopuszczonych dla danego terenu, bez znaczenia czy określone przeznaczenie ma charakter podstawowy czy uzupełniający.

Biorąc zatem pod uwagę regulacje zawarte w ustawie i rozporządzeniu oraz postanowieniami uchwały Wojewoda stwierdził, że w przypadku realizacji na terenach od 1MN/U do 28MN/U, 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 1UT, 2UT oraz 1US usług nie przewidzianych w § 16 pkt 7 uchwały (np. usług rzemieślniczych, czy kultury i rozrywki) minimalna ilość miejsc parkingowych nie zostanie zapewniona.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Olsztynie wniosła o jej oddalenie w całości i zasądzenie kosztów postępowania wg norm przepisanych.

Odnosząc się do sformułowanych zarzutów organ wyjaśnił, że przywołany w skardze zapis zawarty w § 8 uchwały, stanowiący postanowienia dotyczące ochrony oraz kształtowania środowiska, przyrody i krajobrazu, a dotyczący „nakazu instalowania urządzeń oczyszczających wody opadowe i roztopowe,

tj. separatorów i osadników na terenach, na których istnieje niebezpieczeństwo zanieczyszczenia wód opadowych substancjami ropopochodnymi lub innymi substancjami toksycznymi” oraz analogiczny zapis, wprowadzony w § 17 pkt 6 lit. d, określający zasady modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej w zakresie odprowadzania ścieków, stanowią razem regulacje istotne z punktu widzenia specyfiki gminy oraz lokalizacji i charakteru wiejskiego obszaru objętego granicami opracowania planu. Regulacje dotyczące zasad ochrony wód opadowych, roztopowych wynikają ze specyfiki obszaru objętego planem i potrzeby ochrony środowiska przyrodniczego na tym obszarze. Organ wyjaśnił, że w granicach planu zlokalizowane są wartościowe elementy przyrodnicze o znaczeniu ponadlokalnym: Leśniańsko-Złotnicki Obszar Chronionego Krajobrazu i Korytarz Ekologiczny Sudety - Bory Dolnośląskie, Zachodni. Oba obszary zajmują znaczną powierzchnię obszaru objętego planem wzdłuż doliny rzeki Kwisy. Dodatkowo na obszarze objętym planem występuje duży udział lasów, a także pól uprawnych, które stanowią wyjątkową wartość przyrodniczą, krajobrazową i biologiczną oraz silny kierunek gospodarczego i funkcjonalnego działania gminy, a ochrona środowiska przyrodniczego, w tym w zakresie wód gruntowych i powierzchniowych oraz ochrony gruntów rolnych, jest obowiązkiem wynikającym z przepisów prawa, w tym u.p.z.p., Prawa wodnego (art. 77 i art. 78), rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełniać przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych.

Nadto, potrzeba ochrony tych wartości wynikała również z postanowień Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy, w którym wskazano na konieczność ochrony wód powierzchniowych i podziemnych oraz przeciwdziałania zagrożeniom powodziowym, a także zachowania drożności korytarzy ekologicznych, odtwarzania właściwych stosunków wodnych i zwiększania zdolności retencyjnych gminy.

Organ podkreślił też, że wymogi wpływające na zakres merytoryczny planu i jego treść ostateczną wynikały również z przeprowadzonej procedury formalno-prawnej, uzyskiwanych w jej toku wniosków, opinii, uzgodnień. Wskazał nadto na rolę prognozy oddziaływania na środowisko ustaleń projektu planu. Wyjaśnił, że w niniejszej sprawie została ona wykonana przy uwzględnieniu zakreślonych wymogów i wytycznych, w tym również w zakresie zasad ochrony wód opadowych i roztopowych, co dalej uzasadniało również ich uwzględnienie w treści samego planu.

Organ wyjaśnił, że zaskarżone regulacje nie stoją w sprzeczności ani nie kolidują z przywołanymi w skardze przepisami odrębnymi ani ich nie zastępują. Ich zadaniem jest działanie w sytuacjach, które będą wymagały uzyskania pozwolenia na budowę lub zaświadczenia o zgodności z planem miejscowym. Będzie to spełnienie formalności z poziomu aktu prawa miejscowego, który nie zwalnia w wypełnienia obowiązków i wymogów wynikających z przepisów odrębnych. W pozostałym zakresie oraz na poziomie procedur do tego przewidzianych odrębnie (np. pozwolenia wodnoprawne), będą musiały zostać spełnione wymogi przepisów prawa, które pozostają w mocy niezależnie od ustaleń aktów lokalnych. Rada zauważyła przy tym, że zorganizowane odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych należy do zadań własnych gminy, która powinna stać na straży właściwych zasad tej procedury i bezpieczeństwa ludzi oraz ich mienia.

Strona wskazała również, że uchwalony plan, stosując przyjęte rozwiązania, uwzględnił również ustalenia obowiązujących dotychczas aktów prawa miejscowego, które w swoich ustaleniach dotyczących zasad ochrony środowiska i przyrody, zawierały regulacje dotyczące konieczności oczyszczenia wód deszczowych.

Odnosząc się z kolei do kwestii związanych z brakiem właściwego ustalenia wskaźnika miejsc postojowych, organ wyjaśnił, że w planie została określona minimalna liczba miejsc parkingowych dla wyznaczonych w planie przeznaczeń terenu, zgodnie z obowiązującymi wymogami w tym zakresie. Przyjęta bowiem w § 3 pkt 20 definicja usług daje szeroki wachlarz możliwości działalności usługowych, dlatego w ustaleniach szczegółowych wskazano możliwe typy działalności, wyróżniając w ten sposób najbardziej charakterystyczne, popularne funkcje i tym samym najbardziej prawdopodobne na wyznaczonych terenach. Nie wyklucza to jednak innych potencjalnych typów usług na tych terenach, np. punktu obsługi przesyłek, usług finansowych, gabinetu lekarskiego.

Zdaniem organu dla przeznaczenia terenu usługi została określona minimalna liczba miejsc do parkowania. W uzasadnionych przypadkach, uznanych za potrzebne i właściwe biorąc pod uwagę specyfikę obszaru objętego planem, doprecyzowano ustalenia dotyczące parkowania pojazdów wprowadzając wskaźnik minimalnej liczby miejsc do parkowania, np. dla usług handlu czy usług edukacji i obiektów opieki nad dzieckiem. Sposób realizacji wymogu minimalnej liczby miejsc parkingowych w planie jest każdorazowo

zależny od rozwiązań projektowych na danym terenie. Ustawowy wymóg określenia w planie miejscowym minimalnej liczby miejsc do parkowania jest zatem spełniony poprzez określenie minimalnej liczby miejsc parkingowych dla przeznaczenia usługi. Oznacza to, że w przypadku realizacji usług rzemieślniczych, będzie wymagane spełnienie ustaleń dotyczących minimalnej liczby miejsc postojowych dla samochodów osobowych zawartych w § 16 lit. b tiret drugie:

- dla obiektów usługowych - 1 miejsce postojowe na każde rozpoczęte 50 m² powierzchni użytkowej budynków usługowych, lecz nie mniej niż 2 miejsca postojowe na 1 lokal użytkowy,

oraz dotyczących minimalnej liczby miejsc postojowych dla rowerów zawartych w § 16 lit. f tiret pierwsze:

- dla obiektów usługowych - 2 miejsca postojowe na 100 m² powierzchni sprzedaży.

Na terenach usług turystyki, na których turystyki określone zostały jako przeznaczenie terenu, będą działać w szczególności zapisy odnoszące się do minimalnego wskaźnika miejsc parkingowych dla obiektów hotelowych, w tym obiektów agroturystycznych (§ 16 lit. f lit. b tiret piąte). W przypadku innych usług, niewyróżnionych odrębnym ustaleniem będzie działało również ustalenie dla obiektów usługowych (§ 16 lit. b tiret drugie i § 16 lit. f tiret pierwsze).

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2492) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz.U. z 2024 r., poz. 935, zw. dalej p.p.s.a.).

Po myśli art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. zgodnie, z którą nieważność aktu powoduje także naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Istotne jest także to, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podustawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała Rady Miejskiej w Olszynie nr XI/63/2023 z dnia 27 września 2023 r. w sprawie uchwalenia zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wsi Kałużna i Zapusta.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że zakwestionowany przez Wojewodę Dolnośląskiego jej § 8 pkt 18, § 17 pkt 6 lit. d, § 17 pkt 7 lit. a we fragmencie: „po uprzednim podczyszczeniu

wód odprowadzanych z terenów parkingów i miejsc narażonych na zanieczyszczenia produktami ropopochodnymi” oraz § 17 pkt 7 lit. a tiret pierwsze we fragmencie: „podczyszczonych” zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 3 i pkt 9 rozporządzenia polegającym na przekroczeniu kompetencji do określenia zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego oraz zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, poprzez ustalenie, bez podstawy prawnej, nakazów dotyczących instalowania urządzeń oczyszczających wody odpadowe i roztopowe, tj. separatorów i osadników na terenach, na których istnieje niebezpieczeństwo zanieczyszczenia wód opadowych substancjami ropopochodnymi lub innymi substancjami toksycznymi oraz nakazów dotyczących podczyszczania wód opadowych i roztopowych.

W kontekście powyższego, Sąd w składzie orzekającym podziela stanowisko wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 maja 2024 r. (sygn. akt II SA/Wr 124/24), że zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p organ planistyczny zobowiązany jest do uwzględnienia wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Określenie w planie miejscowym zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. jest obowiązkiem organu opracowującego ten akt prawa miejscowego. Przy przeznaczaniu terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy organ planistyczny zobowiązany jest do kierowania się nie tylko zasadą ładu przestrzennego, ale także do uwzględnienia zasady zrównoważonego rozwoju. Definicja legalna zrównoważonego rozwoju została zawarta w art. 3 pkt 50 p.o.ś. Ustawodawca rozumie przez to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Dokonując oceny przyjętych przez organ uchwałodawczy gminy rozwiązań nie sposób tracić z pola widzenia także faktu, iż w planowaniu przestrzennym należy uwzględniać potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.). Dalej trzeba także mieć na względzie, że § 4 pkt 3 lit. a rozporządzenia wskazuje, że w projekcie tekstu planu miejscowego ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające między innymi z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 p.o.ś. Art. 72 ust. 1 pkt 3 p.o.ś. nakazuje zapewnić w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska w szczególności przez między innymi zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni.

Trzeba jednak także pamiętać, że zgodnie z art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie dominuje pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym, zgodnie z którym zasada prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Nadto, również powszechnie, przyjmuje się, że normy kompetencyjne należy interpretować ściśle, co prowadzi do zakazu wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141) wyjaśnił, że "stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy - wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy - przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych.

Oceniając zatem część zarzutów skargi, z uwzględnieniem dotychczasowych uwag, rzeczą Sądu było rozważenie, czy nałożone uchwałą obowiązki w zakresie § 8 pkt 18, § 17 pkt 6 lit. d, § 17 pkt 7 lit. a we fragmencie: „po uprzednim podczyszczeniu wód odprowadzanych z terenów parkingów i miejsc

narażonych na zanieczyszczenia produktami ropopochodnymi” oraz § 17 pkt 7 lit. a tiret pierwsze we fragmencie: „podczyszczonych” zostały podjęte w ramach, czy z przekroczeniem kompetencji rady gminy, przekazanej jej przez ustawodawcę. W tym kontekście za uzasadnione należy uznać twierdzenia Wojewody kwestionujące prawidłowość przyjęcia przez Radę Miejską w Olszynie nakazów dotyczących instalowania urządzeń oczyszczających wody opadowe i roztopowe, tj. separatorów i osadników na terenach, na których istnieje niebezpieczeństwo zanieczyszczenia wód opadowych substancjami ropopochodnymi lub innymi substancjami toksycznymi oraz nakazów dotyczących podczyszczania wód opadowych i roztopowych. Upoważnienie rady gminy do wprowadzenia do planu miejscowego regulacji nakładających obowiązki w zakresie sposobu zabezpieczenia terenu przed substancjami ropopochodnymi lub innymi substancjami chemicznymi, a także neutralizowania zanieczyszczeń przed ich wprowadzeniem do kanalizacji nie znajduje 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 rozporządzenia 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 rozporządzenia. 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 zaważył Wojewoda, że obowiązki dotyczące oczyszczania ścieków komunalnych, a także odprowadzania wód opadowych i roztopowych zostały uregulowane w przepisach odrębnych, które określają tryb nakładania tych obowiązków, tj. w ustawie Prawo wodne, ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych oraz rozporządzeniu Ministra Budownictwa z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawcy ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania do kanalizacji. W konsekwencji uznać należy, że zakwestionowane uregulowania spornej uchwały nie mają ustawowej podstawy prawnej i wykraczają poza sferę, którą rada gminy może regulować w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Tym samym nie mogą ostać się w obrocie prawnym, albowiem nie stanowią przejawu władztwa planistycznego gminy przyznanego art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 10 u.p.z.p. oraz wkraczają w materię uregulowaną w przepisach odrębnych.

Dalej, Sąd podzielił również twierdzenia Wojewody co do konieczności stwierdzenia nieważności § 20 ust. 1 pkt 2, § 21 ust. 2 pkt 2 we fragmencie: „i usługi kultury i rozrywki”, § 24 ust. 2 pkt 2 we fragmencie: „i usługi kultury i rozrywki” oraz § 25 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały. W tym kontekście trzeba zauważyć, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu 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 parkowanie pojazdów zaopatrzone w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady, modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W myśl § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia 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.

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 któregokolwiek 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. Z taką sytuacją mamy do czynienia w realiach badanej uchwały, której § 20 ust. 1 pkt 2 ustalając, dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1MN/U-28 MN/U, przeznaczenie terenu jako usługi wraz z przynależnym zagospodarowaniem terenu - m.in. biura, usługi handlu detalicznego i hurtowego, rzemieślnicze, gastronomii nie ustalił wskaźnika minimalnej liczby miejsc

do parkowania. W planie lokalny prawodawca normując kwestie dotyczące parkowania, wprowadził bowiem niniejszy wskaźnik nie dla wszystkich przeznaczeń określonych w niniejszym akcie. Jak bowiem słusznie zauważył Wojewoda w § 16 pkt 7, wskaźnik minimalnej liczby miejsc parkingowych, określił wyłącznie dla wybranych kategorii przeznaczeń mieszczących się w szeroko pojętych usługach, pomijając jego ustalenie chociażby dla usług rzemieślniczych, o których mowa w § 20 ust. 1 pkt 2. Podobnie rzecz się ma co do przeznaczenia, przyjętego dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolami: 1RM, 2RM, 3RM, 4RM. Względem niego w § 25 ust. 2 pkt 1 lokalny prawodawca jako przeznaczenie uzupełniające wskazał na „usługi wraz z przynależnym zagospodarowaniem terenu – m.in.: handlu detalicznego i hurtowego, rzemieślnicze, gastronomii, agroturystyki, z zastrzeżeniem ust. 3, przy czym wielkość działki budowlanej musi gwarantować obsługę funkcji dopuszczonych w zakresie dojazdów, dostaw, miejsc parkingowych, miejsc do czasowego gromadzenia odpadów”.

Nadto, jak słusznie zauważył Wojewoda, wskaźnik minimalnej liczby miejsc parkingowych nie został również określony dla terenów o symbolach 1UT, 2UT oraz 1US, których jednym z przeznaczeń uzupełniających są usługi kultury i rozrywki, co też uzasadniało stwierdzenie nieważności § 21 ust. 2 pkt 2 we fragmencie: „i usługi kultury i rozrywki” oraz § 24 ust. 2 pkt 2 we fragmencie: „i usługi kultury i rozrywki”. W treści bowiem wskazanego § 16 pkt 7 zaskarżonej uchwały próżno szukać regulacji normujących niniejszy wskaźnik dla tegoż przeznaczenia.

Konkludując, skoro określenie wskaźnika minimalnej liczby miejsc parkingowych stanowi obligatoryjny element planu, to naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. jest jego przyjęcie dla zabudowy usługowej w sposób wybiórczy i przez to jego pominięcie dla wszystkich usług dopuszczonych zaskarżoną uchwałą. W kontekście powyższego oraz biorąc pod uwagę, iż określenie miejsc parkingowych stanowi element obowiązkowy miejscowego planu w stosunku do ilości mieszkań, ale również ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych Sąd uznał za uzasadnione stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie jej postanowień odnoszących się do przeznaczenia terenów, dla których nie określono minimalnej ilości miejsc parkingowych dzielając przy tym stanowisko, że nie ma znaczenia, czy określone przeznaczenie ma charakter przeznaczenia podstawowego, czy pełni rolę uzupełniającą. Ani bowiem 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 (por. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 297/19). Ponadto, wypełnieniem ustawowego obowiązku określenia wskaźnika miejsc parkingowych, nie jest przyjęcie tegoż wskaźnika dla rowerów.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny - uznając stwierdzone przez Wojewodę naruszenia prawa za istotne - stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Rozstrzygnięcie zawarte w pkt. II znajduje zaś swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 200 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 265 ze zm.).