



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 grudnia 2015 r.

Poz. 6130

WYROK NR II SA/WR 257/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 9 czerwca 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Sędziowie:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel (spr.)

Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 czerwca 2015r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Siechnicach

z dnia 27 maja 2014 r. nr LXI/373/14

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru zlokalizowanego we wsi Iwiny – oznaczonego symbolem B, gmina Siechnice

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, wniósł o stwierdzenie nieważności całości uchwały Rady Miejskiej w Siechnicach nr LXI/373/14 z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru zlokalizowanego we wsi Iwiny - oznaczonego symbolem „B”, gmina Siechnice. Powyższy wniosek organ nadzoru uzasadnił podjęciem uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm., zwanej dalej u.p.z.p.) w zw. z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587, zwanego dalej r.M.I.) oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518, dalej także jako u.g.n.) w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez nieprawidłowe określenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem.

Ponadto Wojewoda zarzucił Radzie Miejskiej podjęcie:

- § 3 pkt 8 zaskarżonej uchwały we fragmencie: „nadmiejowej” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 28 u.p.z.p.;
- § 3 pkt 14 we fragmencie: „drogi wewnętrzne” z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz w zw. z § 4 pkt 9 lit. a r.M.I.;
- § 4 ust. 2 pkt 2, § 6 pkt 2 lit. b i pkt 3 we fragmencie: „UMN” i § 14 oraz załącznika nr 1 (rysunek planu) w zakresie terenu 1UMN z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz załącznika do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2014 r., poz. 112, zwanego dalej także r.M.Ś.);
- § 11 ust. 1 pkt 1 we fragmencie: „za zgodą zarządcy terenu” i § 17 ust. 2 pkt 6 we fragmencie: „po uzgodnieniu z zarządcą drogi” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 r.M.I. w zw. z art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 260, dalej jako u.d.p.);
- § 11 ust. 4 pkt 2 oraz pkt 3 we fragmencie: „do czasu realizacji kanalizacji, ścieki bytowe należy odprowadzać do szczelnych zbiorników bezodpływowych” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 z zm., dalej jako u.u.c.p.g.).

W uzasadnieniu najdalej idącego zarzutu skargi – skutkującego nieważnością całego planu - organ nadzoru wskazał, że w § 13 ust. 2 uchwały (błąd redakcyjny: w § 13 brak ust. 1, natomiast dwa razy powtarza się ust. 2, kwestionowany tu ust. 2 usytuowany jest po ust. 3) znalazło się następujące uregulowanie: „2. Ustala się następujące zasady scalania i podziału nieruchomości, określające jednocześnie parametry nowo wydzielanych działek budowlanych, na których może być zrealizowany pojedynczy budynek mieszkalny oraz inne budynki określone w ust. 1 pkt 2: 1) dla zabudowy wolno stojącej: a) minimalna szerokość działki wynosi 20 m, b) minimalna powierzchnia działki uzyskana w wyniku podziału nieruchomości wynosi 1000 m², 2) dla zabudowy bliźniaczej: a) minimalna szerokość działki wynosi 12 m, b) minimalna powierzchnia działki uzyskana w wyniku podziału nieruchomości wynosi 500 m, 3) dla zabudowy szeregowej: a) minimalna szerokość działki wynosi 7 m, b) minimalna powierzchnia działki uzyskana w wyniku podziału nieruchomości wynosi 250 m²”. Z kolei w § 14 ust. 3 uchwały stanowi: „3. Ustala się następujące zasady scalania i podziału nieruchomości, określające jednocześnie parametry nowo wydzielanych działek budowlanych: a) minimalna szerokość działki wynosi 20 m, b) minimalna powierzchnia działki uzyskana w wyniku podziału nieruchomości wynosi 500 m², 2) wydzielenie nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę musi być poprzedzone wydzieleniem niezbędnych dojazdów, 3) obowiązują ogólne warunki podziału nieruchomości, o których mowa w § 9”.

Powołując treść § 13 ust. 2 oraz § 14 ust. 3 zaskarżonej uchwały autor skargi wskazał, że istotnym dla oceny legalności tych uregulowań uchwały jest postanowienie ujęte w § 3 pkt 5 uchwały, w którym określono pojęcie „minimalnej szerokości działki”. Wskazano mianowicie, że jest to: „najmniejsza odległość pomiędzy przeciwległymi granicami działki”. Wobec powyższego zauważono, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. W myśl § 4 pkt 8 r.M.I. ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. W związku z powyższym organ nadzoru przypomniał o obowiązku uregulowania wszystkich niezbędnych pa-

rametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, dla wszystkich terenów, wobec których przewiduje się zastosowanie takiej procedury. W szczególności powinno się zawrzeć minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek, ich powierzchnię oraz kąt położenia granic działek względem pasa drogowego. W przypadku zaskarżonej uchwały – w § 13 ust. 2 i § 14 ust. 3 w powiązaniu z definicją zawartą w § 3 pkt 5, a także z § 9 (gdzie ustalono ogólne zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, w tym kąt położenia granic działek względem pasa drogowego), Rada określiła jedynie minimalną powierzchnię działek uzyskiwanych w wyniku procedury scalania i podziału oraz kąt położenia granic działek względem pasa drogowego. W ocenie organu nadzoru w sposób nieprawidłowy uregulowano natomiast kwestię związaną z określeniem minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek. Regulując bowiem tą materię w zaskarżonym planie miejscowym de facto nie określono minimalnych (lub maksymalnych) szerokości frontów działek - jak nakazuje r.M.I., ale wyłącznie minimalną szerokość działki rozumianą jako najmniejsza odległość pomiędzy przeciwległymi granicami działki (zgodnie z § 3 pkt 5 uchwały). Zdaniem organu nadzoru oba pojęcia: szerokość frontu działki oraz szerokość działki nie są tożsame i w związku z tym terminów tych nie można stosować zamiennie. Według autora skargi - ze względu na wykładnię literalną – przez front działki należy rozumieć przednią stronę, przód działki (na temat znaczenia słowa „front” zob. słownik języka polskiego - Wielki słownik W. Doroszewskiego, <http://sjp.pwn.pl>). W § 3 pkt 5 uchwały w rzeczywistości wprowadzony został nowy parametr działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości w postaci „minimalnej szerokości działki”, co na podstawie przepisu § 4 pkt 8 r.M.I. jest prawnie dopuszczalne. Analiza treści § 4 pkt 8 r.M.I. prowadzi do wniosku, że możliwe jest określenie także innych, niż wymienione w treści tego przepisu, parametrów dla działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości. W pierwszej jednak kolejności należy obligatoryjnie określić minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek (zgodnie § 4 pkt 8 r.M.I.: ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego). Tego zaś nie uczyniono.

Pokazując praktyczne znaczenie i konsekwencje takiego sposobu unormowania, organ nadzoru wskazał na sytuacji, gdy działka będzie miała kształt trójkąta. Wówczas wyjaśnił, że obliczona na podstawie § 3 pkt 5 uchwały wartość minimalnej szerokości tej działki nie będzie się pokrywać z wartością jaka byłaby obliczona, gdyby celem było określenie minimalnej szerokości frontu tej działki. W przypadku bowiem działki w kształcie trójkąta najmniejsza odległość pomiędzy przeciwległymi granicami działki (minimalna szerokość działki) będzie wyznaczona przez najkrótszy odcinek łączący jeden z wierzchołków trójkąta z prostą zawierającą przeciwległy bok trójkąta. W żadnym wypadku obliczona w ten sposób wartość nie będzie więc odpowiadać parametrowi minimalnej szerokości frontu tej działki.

Ponadto organ nadzoru odwołał się pomocniczo do stanowiska zawartego w wyroku NSA z dnia 7 czerwca 2011 r. (sygn. akt II GSK 601/10), gdzie NSA stwierdził, że „(...) przy ustalaniu znaczenia wyrażen tekstów prawnego regułą jest, iż w sytuacji, gdy w systemie prawnym wiążąco ustalono znaczenie określonych zwrotów prawnych, to należy używać ich właśnie w tym znaczeniu. Dyrektywa ta związana jest z tzw. definicją legalną – występującą w tekstach prawnych, wprowadzoną przez prawodawcę w celu ustalenia wiążącego rozumienia poszczególnych terminów.”. Autor skargi podniósł przy tym, że pomimo braku w u.p.z.p. definicji pojęcia „frontu działki”, to jednak wyjaśnienie znaczenia tego terminu odnaleźć można w rozporządzeniu wykonawczym, które wydano na podstawie upoważnienia zawartego w art. 61 ust. 6–7 tej ustawy. Zgodnie z § 2 pkt 5 – ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o froncie działki, to należy przez to rozumieć część działki budowlanej, która przylega do drogi, z której odbywa się główny wjazd lub wejście na działkę. Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych zauważono, że front działki, o którym mowa w § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. ustala się w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przez określenie, z której drogi odbywać się ma główny wjazd lub wejście na działkę (vide: wyrok NSA z 1 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1336/08, wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1938/11). W opinii organu nadzoru, ustaloną w ten sposób definicją „frontu działki” w rozpatrywanej sprawie posługiwać się można na zasadzie analogii tylko pomocniczo, ze względu na to, iż odnosi się ona do działki budowlanej. Pokazuje to jednak ogólny zamysł i intencje ustawodawcy.

Podsumowując ten zarzut skargi organ nadzoru stwierdził, że w planie brak jest prawidłowo określonych zasad podziału i scalania nieruchomości dla terenów, które zostały w nim określone symbolami od 1MN do 9MN – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i 1UMN – tereny zabudowy usługowej z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej. Część tekstowa przedmiotowego planu nie zawiera bowiem zapisów dotyczących szczegółowych warunków i zasad scalania i podziałów nieruchomości w wymaganym zakresie tzn.

w sposób zgodny z treścią § 4 pkt 8 r.M.I. W tych okolicznościach – uwzględniając fakt, że tereny od 1MN do 9MN i 1UMN wyczerpują prawie cały obszar planistyczny, do którego odnoszą się ustalenia przedmiotowej uchwały (pozostałe to tereny oznaczone symbolem 1WS, 2WS – tereny powierzchniowych wód śródlądowych, 1E - teren urządzeń infrastruktury technicznej – elektroenergetyka, od 1KDD do 5KDD - tereny dróg publicznych - dojazdowe, od 1KDW do 11KDW – tereny dróg wewnętrznych, 1KDP - teren ciągu pieszego) – autor skargi uznał, że stwierdzone naruszenia zasad sporządzania planu wymagają wyeliminowania tej uchwały w całości z obrotu prawnego.

Odnosząc się do kolejnego z zarzutów skargi jej autor zauważył, że w § 3 uchwały Rada Miejska ustaliła znaczenie różnych pojęć stosowanych w uchwale. W pkt 8 tego paragrafu określono znaczenie „powierzchni całkowitej zabudowy netto” – wskazując, że pod tym pojęciem należy rozumieć „wartość stanowiącą stosunek łącznej powierzchni zabudowy po obrysie zewnętrznym najniższej kondygnacji nadziemnej wszystkich obiektów kubaturowych zlokalizowanych na terenie danej nieruchomości do powierzchni działki lub zespołu działek, niezbędnej do zachowania również w przypadku dokonywania podziałów geodezyjnych na każdej, z powstających w wyniku podziału działek”.

W opinii organu nadzoru, w obowiązującym stanie prawnym, sposób określenia wskaźnika intensywności zabudowy reguluje przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Przepis ten stwierdza, że w m.p.z.p. 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”. Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych (vide: wyroki: WSA w Poznaniu z dnia 1 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 479/14 oraz WSA we Wrocławiu: z dnia 27 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 475/13, z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 604/12, z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 600/12, z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 601/12, II SA/Wr 602/12, z dnia 11 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 689/12, z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 30/13, z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 229/13 i z dnia 10 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 297/13), Wojewoda stwierdził, że określając w planie miejscowym maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, wykorzystywany w tym celu parametr „powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej” (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.) powinien uwzględniać powierzchnię zabudowy tej części budynku, która jest także niewidoczna ponad poziom terenu, a zatem obejmować zarówno kondygnacje podziemne oraz nadziemne. Według organu nadzoru, wskazując w definicji zawartej w § 3 pkt 8 uchwały kondygnacje nadziemne obiektów kubaturowych, Rada pominęła kondygnacje podziemne, czym naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez nieuprawnioną modyfikację sposobu ustalenia wskaźnika minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy oraz przekroczyła kompetencję ustawową w zakresie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wobec powyższego, w przekonaniu organu nadzoru – § 3 pkt 8 we fragmencie: „nadziemnej” uchwały stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu rangi ustawowej tj. art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie tego przepisu.

Argumentując zarzut skargi odnoszący się do zaskarżonego fragmentu § 3 uchwały, Wojewoda wskazał, że tym przepisem Rada Miejska ustaliła znaczenie różnych pojęć stosowanych w uchwale. W pkt 14 tego paragrafu wskazano, że pod sformułowaniem „urządzenia i obiekty towarzyszące” należy rozumieć „obiekty, urządzenia i sieci technicznego wyposażenia i infrastruktury technicznej (stacje transformatorowe, przepompownie ścieków, itp.), drogi wewnętrzne, serwisowe, parkingi i garaże (w tym trwale związane z gruntem), obiekty małej architektury oraz budynki gospodarcze dla funkcji dominujących oraz inne urządzenia pełniące służebną rolę wobec przeznaczenia podstawowego lub uzupełniającego”. Zgodnie więc z § 3 pkt 14 uchwały drogi wewnętrzne zaliczone zostały do urządzeń i obiektów towarzyszących. W § 13 ust. 2 pkt 2 lit. b (błąd redakcyjny: w § 13 brak ust. 1, natomiast dwa razy powtarza się ust. 2, kwestionowany tu ust. 2 usytuowany jest przed ust. 3), § 14 ust. 1 pkt 2 lit. b i § 16 ust. 1 pkt 2 uchwały jako przeznaczenie uzupełniające określonych tam terenów wskazano m.in. urządzenia i obiekty towarzyszące, a zatem także drogi wewnętrzne (stosownie do definicji § 3 pkt 14 uchwały).

W przekonaniu organu nadzoru przedstawione postanowienia uchwały oznaczają, że Rada Miejska w miejscowym planie dopuściła drogi wewnętrzne jako przeznaczenie uzupełniające bez podania ich parametrów. W § 13, § 14 i § 16 uchwały Rada nie określiła żadnych parametrów dla ewentualnych dróg wewnętrznych. Część tekstowa planu nie zawiera w tym zakresie jakichkolwiek rozstrzygnięć merytorycznych. Odnosząc się do

sząc się natomiast do wyjaśnień udzielonych przez Burmistrza Siechnic, autor skargi zauważył, że o ile można przyjąć za dopuszczalne nieokreślenie parametrów dla istniejących już dróg wewnętrznych, o tyle nieokreślenie parametrów dla nowoprojektowanych dróg wewnętrznych narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 lit. a r.M.I. Powołując się na te przepisy, autor skargi stwierdził, że zarówno ustawodawca, zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji, jak i Minister, zobowiązując do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczył tego układu wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, w tym drogi wewnętrzne. Tym samym określenie zasad budowy systemu komunikacji, w tym określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w planie zagospodarowania przestrzennego, czyli zarówno drogi publiczne w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, jak i drogi wewnętrzne. W przekonaniu Wojewody istotnym jest również ustalenie znaczenia pojęcia parametru w rozumieniu § 4 pkt 9 r.M.I. Wojewoda zauważył przy tym, że kwestia ta stanowiła przedmiot rozważań sądów administracyjnych, m.in. w wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 lipca 2008 r. (sygn. akt II SA/GI 99/08), gdzie stwierdzono, że szerokość drogi w liniach rozgraniczających musi być uznana za parametr w rozumieniu § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. i nie jest to pojęcie tożsame z określeniem linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania ujawnianej na rysunku planu § 7 pkt 7 przywołanego rozporządzenia. Wskazane stanowisko znalazło także potwierdzenie w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 10 lutego 2011 r. (sygn. akt II SA/Wr 680/10). Ponadto organ nadzoru podkreślił, że określając parametry dróg lokalnych prawodawca związany jest postanowieniami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430, zwanego r.M.T.G.M.), które określają minimalne szerokości poszczególnych kategorii dróg. Mając na uwadze powyższe Wojewoda stwierdził, że skoro drogi wewnętrzne nie są drogami publicznymi, rozporządzenie w sprawie warunków technicznych nie znajduje zastosowania w zakresie określenia ich parametrów. Niemniej jednak brak zaliczenia dróg wewnętrznych do dróg publicznych i nieobjęcie ich regulacjami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg nie oznacza dowolności w zakresie ustaleń parametrów dla dróg wewnętrznych, w tym ich nieokreślenia w części tekstowej planu (tak też WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/GI 869/11. Odnosząc się natomiast do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych (Dz. U. Nr 124, poz. 1030, dalej jako r.M.S.W.A.), na które powołał się Burmistrz Siechnic wskazując, że wszystkie drogi i dojazdy muszą spełniać warunki określone w tym rozporządzeniu, w tym parametry odnośnie minimalnej szerokości tych dróg, Wojewoda zauważył, że stosowny akt określa m.in. w jakiego rodzaju przypadkach do obiektu budowlanego należy doprowadzić drogi pożarowe. Jednocześnie rozporządzenie to określa podstawowe wymagania dotyczące usytuowania oraz parametrów przewidzianych przepisami dla dróg pożarowych. Wyjaśnić też należy, że powyższe rozporządzenie określa wymagania wyłącznie w zakresie dróg pożarowych, tymczasem nie każda droga musi być drogą pożarową. Nawet jednak gdyby przyjąć, że wszystkie drogi wewnętrzne o których mowa w § 3 pkt 14 uchwały mają być drogami pożarowymi, to zauważyć trzeba, że § 13 wskazanego wyżej rozporządzenia przypisuje drogom pożarowym określone parametry. Jednakże parametry te nie są ściśle, jako że mówią jedynie o minimalnych szerokościach dróg pożarowych. Obowiązkiem zaś organu, w sytuacji gdy tego typu drogi mają zostać zrealizowane, jest ich określenie w tekście planu, albowiem z żadnego przepisu prawa nie wynika, iż parametr odnoszący się do szerokości drogi pożarowej ma być tożsamy z minimalną szerokością określoną w tym rozporządzeniu. To właśnie rada jest uprawniona i zobowiązana do skonkretyzowania tej wielkości – parametru poprzez wskazanie w części tekstowej planu szerokości dróg w liniach rozgraniczających. Może to uczynić poprzez wskazanie minimalnych szerokości zarówno w taki sam sposób, jak to zostało określone w powołanym r.M.S.W.A., ale może również wielkość tę określić inaczej, byle szerokość ta nie była mniejsza, niż określona w tym rozporządzeniu. W zakresie tym radzie przysługuje pewna swoboda planistyczna, co nie oznacza całkowitego pominięcia określenia parametrów dróg w części tekstowej planu. Ponadto linie rozgraniczające tylko w sposób ogólny mogą kształtować lokalizację drogi lecz w żadnym razie nie opisują jej parametrów. Pojęcie „parametry” może określać np. szerokość czy długość, lecz konkretne ich opisanie względem istniejących warunków terenowych i przyjętej metody ich opisanie pozostaje w gestii różnorodnych działań planistycznych.

Tym samym, w ocenie organu nadzoru, zaliczenie do „urządzeń i obiektów towarzyszących” także dróg wewnętrznych, zawarte w treści § 3 pkt 14 uchwały, godzi w zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, a tym samym narusza w sposób istotny art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a r.M.I.

Uzasadniając zarzut skargi dotyczący § 6 pkt 2 lit. b uchwały, gdzie znalazł się zapis w brzmieniu: „Ustala się następujące ogólne zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego: (...) 2) obowiązuje utrzymanie poziomu hałasu poniżej dopuszczalnego lub na poziomie określonym w przepisach odrębnych: a) dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem MN – jak dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, b) dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem UMN – jak dla zabudowy mieszkaniowej mieszkaniowo-usługowej (...)”, autor skargi powołał się na art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. Zauważył, że w tym przepisie ustawodawca wskazał na jedno z obligatoryjnych zagadnień, które powinno zostać uregulowane w miejscowym planie. Są to zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Realizacja tego obowiązku wymaga uwzględnienia postanowień przepisów szczególnych – w tym zakresie norm ujętych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., dalej jako u.p.o.ś.). Ustawodawca przyjął bowiem w art. 114 ust. 1 tej ustawy, że: „Przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, różnicując tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania, wskazuje się, które z nich należą do poszczególnych rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1”. Zgodnie natomiast z art. 113 ust. 1 u.p.o.ś. minister właściwy do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, określi, w drodze rozporządzenia, dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku. Ustęp 2 tego artykułu stanowi z kolei, że w rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 1, zostaną ustalone: 1) zróżnicowane dopuszczalne poziomy hałasu określone wskaźnikami hałasu L_{dwn}, L_n, L_{Aeq d} i L_{Aeq n} dla następujących rodzajów terenów przeznaczonych: a) pod zabudowę mieszkaniową b) pod szpitale i domy opieki społecznej, c) pod budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, d) na cele uzdrowiskowe, e) na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, f) na cele mieszkaniowo-usługowe. I tak, w załączniku do r.M.Ś. w tabeli 1 i 3 dla terenów mieszkaniowo-usługowych oraz zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej określono różne wskaźniki hałasu.

Tymczasem z redakcji § 6 pkt 2 lit. b uchwały wynika, że Rada wprowadziła dla terenu oznaczonego symbolem UMN wskaźniki hałasu, jakie rozporządzenie przewiduje dla dwóch różnych rodzajów terenów, tj. terenów mieszkaniowo-usługowych oraz terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Świadczy o tym sposób zredagowania przedmiotowego zapisu uchwały, gdzie w ramach regulacji dotyczącej dopuszczalnych poziomów hałasu dla terenu UMN objętego niniejszym planem miejscowym obowiązują ustalenia cyt. Jak dla zabudowy mieszkaniowej mieszkaniowo-usługowej”. Według Wojewody, kwestionowana regulacja odnosi się zatem do dwóch różnych rodzajów terenów: 1) zabudowy mieszkaniowej oraz 2) zabudowy mieszkaniowo-usługowej. W przypadku pierwszego rodzaju z tych terenów tj. zabudowy mieszkaniowej nie można jednak precyzyjnie ustalić na podstawie postanowień uchwały charakteru określonej tam zabudowy (np. jednorodzinna, wielorodzinna). W załączniku do r.M.Ś. rozróżnia się bowiem tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zamieszkania zbiorowego, dla których to terenów także obowiązują odmienne dopuszczalne wskaźniki hałasu. W ocenie organu nadzoru, wobec braku innych ustaleń rozpatrywanego planu miejscowego w tym zakresie, należy przyjąć, iż pod użytym w uchwale pojęciem „zabudowy mieszkaniowej” można rozumieć zarówno tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (tym bardziej, że jako przeznaczenie uzupełniające dla terenu 1UMN – zabudowy usługowej z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej, ustalono właśnie zabudowę mieszkaniową jednorodziną; tak w § 14 ust. 1 pkt 2 uchwały), jak i tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zamieszkania zbiorowego. Podkreślono, że tabele 1 i 3 załącznika do rozporządzenia przewidują dla obu rodzajów terenów, tj. mieszkaniowo-usługowych oraz zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zupełnie różne wskaźniki. W opinii organu nadzoru, nie sposób zatem z lektury kwestionowanego fragmentu uchwały wywnioskować, które normy hałasu mają zastosowanie dla terenów oznaczonych symbolem UMN – czy wskaźnik określony w rozporządzeniu dla terenów mieszkaniowo-usługowych, czy też może wskaźnik dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (tak też WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 22 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 683/14).

W opinii organu nadzoru z racji tego, że określenie przeznaczenia dla terenu zabudowy usługowej z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej, oznaczonego na załączniku nr 1 uchwały symbolem 1UMN, zostało ustalone w dość szerokim zakresie (podstawowe: usługi podstawowe, usługi ponadpodstawowe; uzupełniające: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, urzędnia i obiekty towarzyszące, zielen) powinien w tym wypadku znaleźć zastosowanie przepis art. 114 ust. 2 u.p.o.ś. W art. 114 ust. 2 ustawy wprowadzono zasadę, że jeżeli teren może być zaliczony do kilku rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 (tak jak w rozpatrywanym tu przypadku) uznaje się, że dopuszczalne poziomy hałasu powinny być ustalone jak dla przeważającego rodzaju terenu. Oznacza to, że jeżeli przykładowo dany teren jest przeznaczony częściowo pod zabudowę mieszkaniową i częściowo na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, to należy ustalić, który rodzaj terenu przeważa na tym obszarze. Istotne jest, że przepis art. 114 ust. 2 ustawy ma zastosowanie wyłącznie do ustale-

nia terenu przeważającego spośród terenów wymienionych w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy, a nie spośród terenów o dowolnym przeznaczeniu (tak w wyroku NSA z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1028/11). Według organu nadzoru, kwestionowany § 6 pkt 2 lit. b uchwały nie zawiera jednak w zakresie dopuszczalnych poziomów hałasu ustalenia dotyczącego terenu przeważającego na terenie 1UMN, wskutek czego niemożliwe staje się ustalenie właściwego wskaźnika określonego w r.M.Ś. Powyższy brak może mieć także negatywny wpływ w procesie stosowania prawa np. przy wydawaniu decyzji administracyjnych, na co zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 17 maja 2013 r. (sygn. akt II SA/Łd 299/13).

W tym stanie rzeczy, zdaniem organu nadzoru, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 6 pkt 2 lit. b uchwały z powodu istotnego naruszenia tabeli 1 i 3 załącznika do r.M.Ś. Jednocześnie autor skargi zauważył, że fakt podjęcia powyższej regulacji planu z naruszeniem prawa i ewentualne stwierdzenie jego nieważności będzie się wiązało z tym, iż w przedmiotowym planie miejscowym w sposób nieprawidłowy (a przez to niepełny), w ramach ustaleń dla terenu UMN, zrealizowane zostanie jedno z obligatoryjnych zagadnień planu tj. zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego (art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.). W konsekwencji zasadne i konieczne jest wnioskowanie o stwierdzenie nieważności także § 4 ust. 2 pkt 2, § 6 pkt 3 we fragmencie: „UMN” i § 14 uchwały oraz załącznika nr 1 (rysunek planu) do tej uchwały w zakresie terenu 1UMN, jako powiązanych merytorycznie z kwestionowanym zapisem § 6 pkt 2 lit. b. Wynika to z faktu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.

Przedstawiając argumentację, która posłużyła dla uzasadnienia zarzutu skargi skierowanego przeciwko: § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały – w brzmieniu: „Ustala się następujące, ogólne zasady obsługi w zakresie infrastruktury technicznej: 1) sieci uzbrojenia technicznego należy sytuować w liniach rozgraniczających dróg za zgodą zarządcy terenu, w uzasadnionych względami technicznymi bądź bezpieczeństwa przypadkach, dopuszcza się usytuowanie poza liniami rozgraniczającymi” oraz § 17 ust. 2 pkt 6 uchwały o treści: „2. Ustala się następujące parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: (...) 6) dopuszcza się lokalizację urządzeń obsługi komunikacji zbiorowej oraz sieci infrastruktury technicznej, po uzgodnieniu z zarządcą drogi”, zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną Radzie Miejskiej kompetencję do określenia w m.p.z.p., wskazanych w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i skonkretyzowanych w § 4 pkt 9 lit. a r.M.I., zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Kompetencja ta nie obejmuje bowiem możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania zgody zarządcy drogi publicznej, a przez to stanowienia w kwestii ustawowych zadań zarządcy drogi. Zadania te określa art. 20 ustawy o drogach publicznych i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. Ponadto brak określonej kompetencji dla Rady Miejskiej do przyznawania upoważnień zarządcy drogi do wydawania zgody na określone działania w postępowaniu administracyjnym. Wobec powyższego organ nadzoru uznał, że Rada Miejska wprowadzając regulację o wskazanej powyżej treści, naruszyła przepisy powszechnie obowiązującego prawa w stopniu istotnym, zatem w pełni uzasadnione jest wnioskowanie o stwierdzenie nieważności § 11 ust. 1 pkt 1 we fragmencie: „za zgodą zarządcy terenu” i § 17 ust. 2 pkt 6 we fragmencie: „po uzgodnieniu z zarządcą drogi” przedmiotowej uchwały.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego § 11 ust. 4 uchwały, zgodnie z którym: „Ustala się następujące zasady odprowadzenia ścieków: 1) ustala się rozbudowę sieci kanalizacyjnej w sposób zapewniający obsługę wszystkich obszarów, na których ustalenia planu dopuszczają zabudowę, 2) ścieki należy odprowadzać za pośrednictwem sieci kanalizacji sanitarnej, do oczyszczalni ścieków, 3) do czasu realizacji kanalizacji ścieki bytowe należy odprowadzać do szczelnych zbiorników bezodpływowych, a wszelkie działania w zakresie gospodarki ściekowej muszą być powadzone zgodnie z przepisami odrębnymi, 4) odprowadzenie ścieków pochodzenia przemysłowego i technologicznego z terenu objętego planem nastąpi po ich uprzednim oczyszczeniu na terenie własnym inwestora, do sieci kanalizacyjnej, Wojewoda podniósł, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. jednym z elementów m.p.z.p. są ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w czym mieszczą się postanowienia, co do sposobu oczyszczania i odprowadzania ścieków. W art. 5 ust. 1 pkt 2 u.u.c.p.g. określono postępowanie właścicieli nieruchomości z nieczystościami ciekłymi, którzy winni zapewnić ustawowo określone utrzymanie czystości i porządku, przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub w przypadku, gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków, spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. W ocenie organu nadzoru, z powyższego uregulowania ustawy wynika, że gdy budowa sieci

kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez wyposażenie nieruchomości w: 1) zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub 2) przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych. W ocenie organu nadzoru wskazany przepis u.u.c.p.g. będzie miał również zastosowanie w sytuacji, gdy budowa kanalizacji jest uzasadniona, a więc nie występują przeszkody techniczne lub ekonomiczne jej realizacji, ale sieć taka nie została jeszcze zrealizowana – czyli tak jak w rozpatrywanej sprawie (przy założeniu, że brak jest w/w przeszkód). W związku z powyższym uzasadnione jest wnioskowanie o stwierdzenie nieważności § 11 ust. 4 pkt 2 oraz pkt 3 we fragmencie: „do czasu realizacji kanalizacji, ścieki bytowe należy odprowadzać do szczelnych zbiorników bezodpływowych” ze względu na istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.u.c.p.g.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o oddalenie przedmiotowej skargi w całości lub w części.

W odniesieniu do zarzutu podjęcia uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 i ust. 2 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 8 r.M.I. oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 u.g.n. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez nieprawidłowe określenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości reprezentujący Radę – Burmistrz Siechnic uznał skargę za zasadną w tym zakresie. Wyjaśnił przy tym, że w ustaleniach planu miejscowego omyłkowo zastosowano w celu określenia powyższych parametrów w § 13 ust. 2 uchwały (błąd redakcyjny – kwestionowany ust. 2 jest po ust. 3) „minimalną szerokość działki” zamiast „minimalną szerokość frontu działki”.

W przypadku zarzutu polegającego na podjęciu § 3 pkt 8 we fragmencie „naziemnej” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 28 u.p.z.p. autor odpowiedzi na skargę uznał ją za niezasadną w tym zakresie. Wskazał, że Rada określiła znaczenie „powierzchni całkowitej zabudowy netto”. Według natomiast art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Ustawa nie definiuje pojęcia „wskaźnika intensywności zabudowy”, jak również w obecnym stanie prawnym nie funkcjonuje jednoznaczna i dookreślona definicja „powierzchni całkowitej zabudowy”. W związku z powyższym Rada ma prawo uszczegółowić oraz określić w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości definicje parametrów stosowanych w uchwale.

Autor odpowiedzi na skargę, nie zgodził się przy tym z argumentacją strony skarżącej, że „intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji naziemnych”. Wskazał, że co prawda NSA w wyroku z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, stwierdził, że „jako wskaźnik intensywności zabudowy przyjmuje się stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynku (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki”, jednakże jest to stwierdzenie nieuprawnione, nie poparte żadnymi dowodami, nie wynikające z żadnych powszechnie obowiązujących aktów prawnych, a co najwyżej stosowane w literaturze. Reprezentujący organ uchwałodawczy Burmistrz zwrócił przy tym uwagę na merytoryczne aspekty całej sprawy, gdyż brak ustawowej definicji „powierzchni całkowitej zabudowy”, przy jednoczesnym braku takiej definicji w akcie prawa miejscowego, niewątpliwie może prowadzić do problemów z interpretacją ustaleń planu i tym samym problemów z wydawaniem pozwoleń na budowę. Nerozwieszony wówczas pozostanie spór, czy Radzie Gminy przy określaniu wskaźników intensywności zabudowy chodziło o wszystkie kondygnacje, czy wyłącznie o kondygnacje naziemne. Doprecyzowanie tej definicji niewątpliwie pozwoli uniknąć tego sporu. Nie można również pomijać aspektu przestrzennego, tj. dbałości o ład przestrzenny, który w odbiorze przez człowieka nie jest postrzegany poprzez pryzmat tego co jest „pod ziemią”, a wręcz przeciwnie, istotne znaczenie ma tylko to, co jest „nad ziemią”, a więc dla zachowania ładu przestrzennego kluczowe jest określenie, ile kondygnacji naziemnych może posiadać budynek, a nie ile łącznie budynek powinien posiadać kondygnacji, bo właśnie taki tok postępowania mógłby doprowadzić do zakłócenia ładu przestrzennego, wynikający z nadinterpretacji tego zapisu przez inwestorów, którzy wykorzystując dopuszczoną maksymalną intensywność zabudowy realizowałyby budynki o większych kubaturach widocznych powyżej poziomu terenu (nie realizując kondygnacji podziemnych), niż przewidywała to Rada Gminy tworząc zapisy planu. Z drugiej strony trudno uznać, aby w imię dbałości o ład przestrzenny, ograniczać powstawanie kondygnacji podziemnych, odnosząc również do nich wskaźnika intensywności zabudowy. Ponadto autor odpowiedzi na skargę zauważył, że pozostałe parametry oraz wskaźniki zagospodarowania terenu przewidziane przez ustawodawcę, w tym linie zabudowy, wysokość zabudowy i powierzchnia zabudowy, również, co do zasady, odnoszą się do kondygnacji naziemnych (a przecież obrys budynku poniżej poziomu terenu może wykraczać poza obrys kondygnacji naziemnych, a wysokość budynku poniżej poziomu terenu dla zachowania ładu przestrzennego praktycznie nie ma znaczenia), a zatem nie ma podstaw do przyjęcia, że ustawodawca ustalając wymóg określenia

np. linii zabudowy czy wysokości zabudowy miał na myśli kondygnacje nadziemne, a już przy ustalaniu wskaźnika intensywności zabudowy, zarówno kondygnacje nadziemne, jak i podziemne.

Burmistrz podkreślił również, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 marca 2009 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 56, poz. 461, dalej jako r.z.M.I.) wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia (a więc de facto również do określenia wysokości budynku na podstawie określonej w planie miejscowym intensywności zabudowy), mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku (nie są brane pod uwagę kondygnacje podziemne), do górnej powierzchni najwyżej położonego stropu, bądź do najwyżej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi. Innymi słowy przy założeniu, że określony w planie miejscowym wskaźnik intensywności zabudowy dotyczyłby również kondygnacji podziemnych, niemożliwe byłoby (biorąc pod uwagę przytoczoną definicję sposobu mierzenia wysokości budynku) jednoznaczne określenie dopuszczalnej maksymalnej wysokości budynku.

Jako istotny autor odpowiedzi na skargę potraktował również fakt, że w chwili obecnej został przygotowany projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych ustaw (projekt przygotowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju z dnia 3 kwietnia 2015r. jest obecnie poddany konsultacjom społecznym), w którym to ustawodawca zauważając niejednoznaczność oraz rozbieżność w interpretacjach wprowadza definicję „powierzchni całkowitej zabudowy”. Jest ona rozumiana jako suma powierzchni kondygnacji naziemnych liczonych po zewnętrznym obrysie budynku. Łatwo więc zauważyć, że zastosowana w zaskarżonej uchwale definicja jest analogiczna do zamysłu ustawodawcy, a nie skarżącego. Należy więc domniemywać, że ustawodawca wprowadzając w obowiązującej ustawie wskaźnik intensywności zabudowy opierający się na powierzchni całkowitej zabudowy miał na myśli powierzchnię całkowitą kondygnacji naziemnych – bez kondygnacji podziemnych, co jest wprost już wpisane w projekcie zmiany przedmiotowej ustawy.

Za zasadną uznano natomiast skargę dotyczącą zarzutu podjęcia § 3 pkt 14 we fragmencie „drogi wewnętrzne” z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz w zw. z § 4 pkt 9 lit. a r.M.I. Podobnie autor odpowiedzi na skargę ustosunkował się do zarzutu podjęcia § 11 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi” oraz § 17 ust. 2 pkt 6 we fragmencie „po uzgodnieniu z zarządcą drogi” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 r.M.I. w zw. z art. 20 u.d.p.

Z kolei z niezasadną uznano skargę w odniesieniu do zarzutu podjęcia § 4 ust. 2 pkt 2, § 6 pkt 6 lit. b i pkt 3 we fragmencie: „UMN” i § 14 oraz załącznika nr 1 (rysunek planu) w zakresie terenu UMN z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz załącznika do r.M.Ś. Wskazano, że dwukrotne powtórzenie słowa „mieszkańcowa” jest wyłącznie błędem redakcyjnym.

Również za niezasadną potraktowano skargę w odniesieniu do zarzutu podjęcia § 11 ust. 1 pkt 1 we fragmencie: „do czasu realizacji kanalizacji, ścieki bytowe należy odprowadzić do szczelnych zbiorników bezodpływowych” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 10 u.u.c.p.g. W przekonaniu autora odpowiedzi na skargę, zasadność zastosowanych zapisów wynika z posiadanej wiedzy i dokumentacji dotyczącej istniejących uwarunkowań gruntowo-wodnych panujących w tej części Gminy Siechnice. Zgodnie z opracowaniem ekofizjograficznym, będącym w zasobach Urzędu Miejskiego w Siechnicach występują tutaj grunty mało przepuszczalne – to głównie w małej ilości piaski i przeważającej łąki, które powszechnie występują na w dolinach rzek nizinnych. Powoduje to zatrzymywanie się wód na powierzchni ziemi i występowanie lokalnych podtopień – szczególnie w sezonie wiosennym. Wyjaśniono, że od dnia 10 marca 2014 r., w którym odbyło się spotkanie z Dyrektorem Dolnośląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w sprawie podtopień w rejonie cieków Brochówka prowadzone są działania zmierzające do podpisania porozumienia i przystąpienia do przebudowy cieków Brochówka, który stanowi jedyny odbiornik wód opadających w miejscowości Iwina. Jego przebudowa na całej długości (począwszy od źródła znajdującego się w miejscowości Smardzów, gmina Siechnice a skończywszy na ujściu w Parku Wschodnim w rejonie ulicy Krakowskiej we Wrocławiu) jest niezbędna z uwagi na występujące w tym rejonie podtopienia. Potok Brochówka odprowadza wody powierzchniowe z terenu Radwanic, Świętej Katarzyny, Smardzowa, Zacharzew, Iwina oraz Żernik Wrocławskich położonych na terenie gminy Siechnice, a także z terenów wrocławskich osiedli Lamowice, Jagodno, Brochów, Bieńkowice, Księża Małe, Księża Wielkie. Brochówka pełni zatem bardzo istotną funkcję odwodnienia i zapewnienia prawidłowych stosunków wodnych na znacznych obszarach (kilkanaście tysięcy hektarów), silnie zainwestowanych mieszkaniowo i gospodarczo, a tym samym ma istotne znaczenie dla bezpieczeństwa wielu mieszkańców, mienia oraz nieruchomości. Wskazano, że od kilku lat na tere-

nie zlewni potoku Brochówka regularnie dochodzi do coraz większych zalań i podtopień, nie tylko terenów rolniczych, ale także terenów zabudowanych. W 2012 r. z uwagi na dwukrotne lokalne wystąpienie deszczy nawalnych powyższe zjawiska wystąpiły ze zwiększoną intensywnością. Jak dotąd negatywne skutki nieprawidłowego funkcjonowania cieką obejmowały przede wszystkim obszar Iwin i Parku Brochowskiego, natomiast w 2013 r. negatywne skutki złego funkcjonowania Brochówki objęły znaczne obszary wsi Smardzów oraz Żerniki Wrocławskie. Wpływ na tak złą sytuację, poza wystąpieniem deszczy nawalnych, miały przede wszystkim także inne czynniki: potok Brochówka od kilku lat nie był konserwowany, dopiero na jesień 2013 r. po wiosenno - letnich podtopieniach przeprowadzono jego konserwację co dla sprawności funkcjonowania cieką nizinnego o bardzo niewielkich spadkach nie jest wystarczające; nie został dotąd przystosowany do przyjmowania tak dużych ilości wód, jakie są do niego kierowane. W ostatnich kilkunastu latach nastąpił intensywny rozwój zabudowy i zagospodarowania terenów zarówno zlokalizowanych na terenie miasta Wrocław, jak i na obszarze gminy Siechnice będących w zasięgu zlewni potoku Brochówka, a co za tym idzie została znacznie ograniczona naturalna retencja zlewni i zwiększenie ilości i prędkości spływu wód odprowadzanych przez system melioracyjny do potoku. Natomiast ani stan, ani parametry techniczne Brochówki nie uległy w tym czasie poprawie, a wręcz się pogorszyły. Dlatego też tak ważne jest ograniczenie spływu wód w rejonie objętym przedmiotową uchwałą.

Autor odpowiedzi na skargę wyjaśnił również, że sytuacja gruntowo-wodna stała się również trudna z uwagi na fakt, że zarządca cieką w latach ubiegłych, bez uwzględnienia bieżącego stanu i parametrów cieką oraz wcześniej wydanych decyzji i pozwoleń wydawał zgody na kolejne zrzuty dużych ilości wód opadowych do Brochówki. W 2008 r. na zlecenie miasta Wrocławia opracowano analizę hydrauliczno-hydrologiczną dla potoku Brochówka na obszarze miasta Wrocławia, w której wskazano niezbędne działania mające na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego cieką. Ze wskazanych prac wykonano jedynie modernizację dwóch mostów – drogowego oraz tramwajowego w ciągu ulicy Krakowskiej we Wrocławiu. Opracowanie zaś mimo, iż obejmuje także szereg niezbędnych prac na terenie Parku Brochowskiego oraz konieczność modernizacji koryta cieką na obszarze Iwin, które nie zostały dotąd wykonane, zupełnie nie uwzględnia kolejnych, dodatkowych zrzutów między innymi z projektowanej drogi wojewódzkiej (Wschodniej Obwodnicy Wrocławia) oraz innych inwestycji (między innymi planowanej przebudowy ulicy Buforowej we Wrocławiu), a także zmiany charakteru znacznej części zlewni z rolniczego na mieszkaniowo-usługowo-produkcyjny. Mimo, że z wykonanej dokumentacji jednoznacznie wynika, iż możliwości przyjmowania kolejnych, dodatkowych ilości wód przez Potok Brochówka, bez przebudowy tego cieką, nie jest technicznie możliwe, to jego zarządca, tj. DZMiUW wydał zgody na takie zrzuty. W 2013 r. Starosta Powiatu Strzelińskiego wydał następne pozwolenie wodnoprawne z dnia 16 stycznia 2013 r. pozwalające na zrzut dodatkowej ilości wód opadowych z odwodnienia ulicy Buforowej we Wrocławiu. W toku postępowania odwoławczego (związanego z odwołaniem Burmistrza Siechnic, Stowarzyszenia „Przyjazne Iwiny” oraz Sołectwa Iwiny), prowadzonego przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, od ww. pozwolenia ustalono, że parametry cieką nie pozwalają na zrzut jakiegokolwiek dodatkowej ilości wód opadowych do potoku Brochówka z uwagi na jego parametry. Z postępowania odwoławczego i wydanej decyzji organu można wywnioskować także, że potok Brochówka nie pomieści dodatkowych wód, na które wydano już wcześniej pozwolenia wodnoprawne, w tym szczególnie bardzo dużą ilość wód opadowych z będącej w realizacji drogi wojewódzkiej, na których odprowadzenie zgodę wydał Marszałek Województwa Dolnośląskiego w trybie wydania pozwolenia wodnoprawnego (decyzja z dnia 8 marca 2011 r.). Wcześniejsze pozwolenia wodnoprawne na zrzuty wód opadowych do potoku Brochówka wydawał Starosta Powiatu Wrocławskiego opierając się w znacznej mierze na wcześniej wspomnianej analizie hydrauliczno-hydrologicznej. Starosta ustalał w wydawanych decyzjach znaczne ograniczenia w zakresie ilości zrzucanej wody (ograniczone w zasadzie do naturalnego spływu przed przekształcenia terenu i realizacji danej inwestycji) oraz zobowiązywał do retencjonowania wód opadowych na obszarze inwestycji. Niestety przy wydawaniu pozwoleń wodnoprawnych w sprawie wydawania zgód na zrzuty wód do cieką Brochówka przez inne organy, to jest przez Prezydenta Wrocławia oraz Marszałka Województwa Dolnośląskiego nie brano pod uwagę ani dostępnej analizy hydrauliczno-hydrologicznej, ani wcześniej wydanych zgód.

W związku z zaistniałą sytuacją niezbędna jest przebudowa cieką Brochówka ze względu na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa lokalnej ludności oraz ważnego interesu społecznego mieszkańców Iwin, Smardzowa, Żernik Wrocławskich oraz miasta Wrocławia.

Do tego czasu ważnym jest aby ograniczyć spływu wód powierzchniowych w tym nawet z pojedynczych biologicznych oczyszczalni, co nie doprowadzi do zwiększenia wód w korycie potoku Brochówka. Umożliwienie realizacji biologicznych oczyszczalni ścieków spowoduje w konsekwencji zalania i podtopienia dużych obszarów rolnych a przede wszystkim zabudowanych terenów w granicach gminy Siechnice i miasta Wrocławia.

wia i to nie tylko w momencie wystąpienia deszczy nawalnych, ale przy zwykłych większych opadach. Sytuacja taka spowoduje wystąpienie zagrożenia bezpieczeństwa dla osób i mienia o znacznej wartości, duże straty w obiektach i innym mieniu, a w konsekwencji skierowane zostaną roszczenia o dużej wartości do organów, które są odpowiedzialne za podejmowanie decyzji w powyższej sprawie. Ponadto Burmistrz poinformował, że w najbliższym czasie pod kierunkiem Wicemarszałek Województwa Dolnośląskiego podpisane zostanie trójstronne porozumienie w sprawie wspólnej realizacji zadania publicznego pn. „Zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych w obrębie zlewni rzeki Brochówka na terenie Gminy Wrocław i Gminy Siechnice” przez Miasto Wrocław, Zarząd Województwa Dolnośląskiego i Gminę Siechnice. W celu umożliwienia realizacji ww. zadania w rejonie cieką Brochówka podjęte zostały uchwały w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Siechnice oraz m.p.z.p. w celu zarezerwowania terenów pod lokalizację zbiorników retencyjnych. Dodatkowo podkreślono, że obszar objęty planem położony jest w obniżeniu terenu i corocznie kumulują się na tym terenie problemy związane z lokalnymi podtopieniami. Obszar ten jest również położony w granicach Głównego Zbiornika Wód Podziemnych – Pradolina rzeki Odry Nr 320, w związku z czym zaszyły wszelkie przesłanki do wprowadzenia przedmiotowych ustaleń planu zakazujących lokalizacji przydomowych oczyszczalni ścieków. W związku z powyższym uznaje się skargę w tym zakresie za bezzasadną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym w świetle § 2 drugiego powołanego wyżej artykułu, kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270, ze zm., zwanej dalej u.p.p.s.a) kontrola działalności administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie natomiast do art. 147 § 1 ww. ustawy, sąd uwzględniając skargi na uchwały lub akty, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 6, stwierdza nieważność uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Wojewoda Dolnośląski działając jako organ nadzoru w oparciu o art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wniósł o stwierdzenie nieważności w całości uchwały Rady Miejskiej w Siechnicach nr LXI/373/14 z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru zlokalizowanego we wsi Iwiny – oznaczonego symbolem 'B', gmina Siechnice.

Rozważania wypada zatem rozpocząć od przypomnienia, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności, dlatego też ustawodawca przyjął w art. 28 u.p.z.p., że naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Z powyższymi przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały koresponduje także art. 91 ust. 1 u.s.g. stanowiący, iż uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy (art. 3 u.p.z.p.). Jednakże przyznana radzie gminy kompetencja planistyczna nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Wskazać należy, iż tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji RP). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły co oznacza, że zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisy kompetencyjne oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

Przechodząc do omówienia zasadności poszczególnych zarzutów w pierwszej kolejności zgodzić się należy z organem nadzoru, iż najdalej idącym zarzutem postawionym w niniejszej skardze jest zarzut naruszenia zasad sporządzenia planu przez nieustalenie dla terenów oznaczonych symbolami od 1MN do 9MN – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i 1UMN – tereny zabudowy usługowej z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej – zasad podziału i scalania nieruchomości, co musi pociągnąć za sobą na zasadzie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nieważność całego planu.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Część tekstowa planu nie zawiera natomiast zapisów dotyczących szczegółowych warunków i zasad scalania i podziałów nieruchomości w wymaganym zakresie tzn. w sposób zgodny z treścią § 4 pkt 8 r.M.I. W myśl § 4 pkt 8 r.M.I. ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. W związku z powyższym organ nadzoru wskazał na obowiązek uregulowania wszystkich niezbędnych parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, dla wszystkich terenów, wobec których przewiduje się zastosowanie takiej procedury. W szczególności powinno się zawrzeć minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek, ich powierzchnię oraz kąt położenia granic działek względem pasa drogowego. W przypadku zaskarżonej uchwały – w § 13 ust. 2 i § 14 ust. 3 w powiązaniu z definicją zawartą w § 3 pkt 5, a także z § 9 (gdzie ustalono ogólne zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, w tym kąt położenia granic działek względem pasa drogowego), Rada określiła jedynie minimalną powierzchnię działek uzyskiwanych w wyniku procedury scalania i podziału oraz kąt położenia granic działek względem pasa drogowego. W tych okolicznościach – uwzględniając fakt, że tereny od 1MN do 9MN i 1UMN wyczerpują prawie cały obszar planistyczny, do którego odnoszą się ustalenia przedmiotowej uchwały (pozostałe to tereny oznaczone symbolem 1WS, 2WS – tereny powierzchniowych wód śródlądowych, 1E – teren urządzeń infrastruktury technicznej – elektroenergetyka, od 1KDD do 5KDD – tereny dróg publicznych – dojazdowe, od 1KDW do 11KDW – tereny dróg wewnętrznych, 1KDP - teren ciągu pieszego) – autor skargi zasadnie uznał, że stwierdzone naruszenia zasad sporządzania planu wymagają wyeliminowania tej uchwały w całości z obrotu prawnego.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Siechnic uznał skargę za zasadną w tym zakresie i wyjaśnił, że w ustaleniach planu miejscowego omyłkowo zastosowano w celu określenia powyższych parametrów w § 13 ust. 2 uchwały (błąd redakcyjny – kwestionowany ust. 2 jest po ust. 3) „minimalną szerokość działki” zamiast „minimalną szerokość frontu działki”.

Wskazać w tym miejscu należy, że art. 15 ust. 2 u.p.z.p. określający obowiązkowy zakres przedmiotowy ustaleń planu nie ma charakteru bezwzględny. W orzecznictwie przyjmuje się, że ustalenia wymienione w tym przepisie muszą być umieszczone w planie miejscowym gdy zachodzi taka potrzeba i konieczność. Inaczej mówiąc, możliwe jest pominięcie w planie określonych ustaleń gdy stan faktyczny obszaru nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie. Uwaga ta odnosi się również do art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. według którego, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Z brzmienia zacytowanego przepisu – odczytywanego łącznie z § 4 pkt 8 r.M.I. wynika zatem, że ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w tym w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek. Niewątpliwie wymóg ten musi być jednak spełniony w sytuacji, gdy jak w przypadku kontrolowanego planu mamy do czynienia z terenem przeznaczonym dopiero do zabudowy lub też przewiduje się zmianę sposobu zabudowy. W tej sytuacji zatem konsekwencją braku pełnego określenia parametrów działek jest konieczność stwierdzenia nieważności uchwały planistycznej w całości.

Na marginesie zauważyć trzeba również znaczną wadliwość redakcyjną dotyczącą kolejności przepisów § 13 zaskarżonej uchwały. W tej jednostce redakcyjnej najpierw przywołano ustęp 2 i ustęp 3, po czym pojawia się ponownie ustęp 2, aby następnie przejść do ustępu 4 i ustępu 5. Takie nieprawidłowości redakcyjne dodatkowo również dyskwalifikują badany akt prawa miejscowego.

Pomimo przesądzającego charakteru ujawnionej powyżej wady uchwały Rady Miejskiej w Siechnicach nr LXI/373/14 z dnia 27 maja 2014 r. należało odnieść się także do pozostałych zarzutów skargi, aby w przyszłości nie doszło do ich powtórzenia w ponownej procedurze planistycznej.

Ustosunkowując się do zarzutu skargi dotyczącego § 3 pkt 8 uchwały przyjdzie zauważyć, że Rada Miejska zawarła w zaskarżonych postanowieniach uchwały określenie powierzchni całkowitej zabudowy netto jako

wartości stanowiącej stosunek łącznej powierzchni zabudowy po obrysie zewnętrznym najniższej kondygnacji nadziemnej wszystkich obiektów kubaturowych zlokalizowanych na terenie danej nieruchomości do powierzchni działki lub zespołu działek, niezbędnej do zachowania również w przypadku dokonywania podziałów geodezyjnych na każdej, z powstających w wyniku podziału działek. Tymczasem według art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym należało określić maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy (czyli sumy powierzchni wszystkich kondygnacji) w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Organ stanowiący gminy nie był uprawniony do regulowania, czy też raczej doprecyzowywania, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, skoro ustawodawca uczynił to w przepisach rangi ustawowej. Zauważyć przy tym należy, że przedmiotowy plan nie wyklucza zabudowy mogącej posiadać kondygnacje podziemne (patrz przepisy § 3 pkt 16–18 rozrządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie Dz. U. Nr 75, poz. 690 z 2002 r.). Uregulowanie w planie miejscowym znaczenia omawianego wskaźnika w sposób odmienny od określenia ustawowego wykraczało poza zakres upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP i art. 40 ust. 1 u.s.g.) i naruszało art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 115, § 116, § 118, § 136, § 137 w zw. z § 143 oraz § 142 ust. 2, § 146, § 149 Zasad techniki prawodawczej (załącznik do rozporządzenia Prezesa RM z dnia 20 czerwca 2002 r. Dz. U. Nr 100, poz. 908). Tym samym nastąpiło naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (czyli jego nakazanej ustawowo lub ustawowo dozwolonej treści) skutkujące nieważnością zaskarżonego przepisu (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Bez znaczenia prawnego pozostaje przy tym podnoszona w odpowiedzi na skargę informacja dotycząca przygotowanego projektu zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych ustaw (projekt przygotowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju z dnia 3 kwietnia 2015r. jest obecnie poddany konsultacjom społecznym), w którym to ustawodawca zauważając niejednoznaczność oraz rozbieżność w interpretacjach wprowadza definicję „powierzchni całkowitej zabudowy”.

Zasadna była także skarga we fragmencie „drogi wewnętrzne” zawartym § 3 pkt 14 uchwały. Jeżeli w planie miejscowym przewiduje się tereny pod drogi tworzące system komunikacji, to obowiązkowo należy określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy tego systemu. Zasady te muszą obejmować elementy określone w § 4 pkt 9 r.M.I., w tym parametry układu komunikacyjnego. Droga wewnętrzna wchodzi w skład systemu komunikacji, co jest spowodowane tym, że poprzez teren tej drogi umożliwiony jest dostęp do zewnętrznego układu komunikacji drogowej. Ustawodawca zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji, tak samo jak Minister Infrastruktury zobowiązując ww. rozporządzeniu do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczył układu (systemu) komunikacyjnego wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, a więc również drogi wewnętrzne. Organ w przedmiotowej uchwale parametrów dróg wewnętrznych nie określił. Zaniedbanie to stanowiło naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 r.M.I. prowadzące do naruszenia zasad sporządzania planu, skutkujące nieważnością opisanego w sentencji fragmentu przepisu § 3 pkt 14 (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.).

Przechodząc do uzasadnienia stanowiska, że poprzez przyjęcie regulacji § 6 pkt 2 lit. b zaskarżonego aktu doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego polegającego na naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w kontekście wadliwej realizacji wymogów określonych w art. 113 i art. 114 u.p.o.ś. wskazać trzeba, iż w badanej uchwale planistycznej określono dla terenu oznaczonego na załączniku nr 1 uchwały symbolem 1UMN przeznaczenie, jako zabudowa usługowa z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej. Konsekwencją tak szerokiego określenia przeznaczenia tego terenu jest konieczność zastosowania przepisów art. 114 ust. 1 i ust. 2 u.p.o.ś. Wedle pierwszego z nich przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, różnicując tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania, wskazuje się, które z nich należą do poszczególnych rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 te same ustawy. W tym kontekście zwrócić należy uwagę, iż w art. 113 ust. 2 pkt 1 u.p.o.ś. taksatywnie wymieniono jedynie tereny a) pod zabudowę mieszkaniową, b) pod szpitale i domy opieki społecznej, c) pod budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, d) na cele uzdrowiskowe, e) na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, f) na cele mieszkaniowo-usługowe. Istotne w tym przypadku ma zatem zastosowanie reguła wynikająca z art. 114 ust. 2 u.p.o.ś., że jeżeli teren może być zaliczony do kilku rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1, uznaje się, że dopuszczalne poziomy hałasu powinny być ustalone jak dla przeważającego rodzaju terenu. Nie budzi wątpliwości, że do rodzajów terenów, do których rozporządzenie M.Ś. ustala zróżnicowane dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku. Sąd w składzie orzekającym podziela w pełni pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1028/11, że "przepis art. 114 ust. 1 u.p.o.ś. ma zastosowanie wyłącznie do ustalenia terenu przeważającego

spośród terenów wymienionych w art. 113 ust. 2 pkt 1 u.p.o.ś., a nie spośród terenów o dowolnym przeznaczeniu”. Tak też WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 6 maja 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 182/15. W konsekwencji przyjęcia tego stanowiska za wadliwą należało uznać regulację § 6 pkt 2 lit. b uchwały z powodu istotnego naruszenia tabeli 1 i 3 załącznika do r.M.S. Jednocześnie należało zgodzić się z organem nadzoru, że fakt podjęcia powyższej regulacji planu z naruszeniem prawa i ewentualne stwierdzenie jego nieważności będzie się wiązało z tym, iż w przedmiotowym planie miejscowym w sposób nieprawidłowy (a przez to niepełny), w ramach ustaleń dla terenu UMN, zrealizowane zostanie jedno z obligatoryjnych zagadnień planu tj. zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego (art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.). W konsekwencji należało stwierdzić nieważności także § 4 ust. 2 pkt 2, § 6 pkt 3 we fragmencie: „UMN” i § 14 uchwały oraz załącznika nr 1 (rysunek planu) do tej uchwały w zakresie terenu 1UMN, jako powiązanych merytorycznie z kwestionowanym zapisem § 6 pkt 2 lit. b uchwały.

W ocenie Sądu uzależnienie możliwości dokonania określonych czynności od uzyskania zgody oraz uwzględnienia warunków wskazanych przez podmioty takie jak zarządca drogi lub innych miejsc postojowych oraz zarządca terenu wykraczają poza przyznaną radzie kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 r.M.I., zgodnie z którym wspomniane zasady powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Ponadto należy zwrócić uwagę na przepisy art. 20 u.d.p., w którym uregulowano kompetencje zarządcy drogi publicznej. Należą do nich:

- 1) opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- 2) opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
- 3) pełnienie funkcji inwestora;
- 4) utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, z wyjątkiem części pasa drogowego, o których mowa w art. 20f pkt 2;
- 5) realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu;
- 6) przygotowanie infrastruktury drogowej dla potrzeb obronnych oraz wykonywanie innych zadań na rzecz obronności kraju;
- 7) koordynacja robót w pasie drogowym;
- 8) wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdów z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych;
- 9) prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom;
- 9a) sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad;
- 10) przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego;
- 10a) badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego;
- 11) wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających;
- 12) przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników;
- 13) przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg;
- 14) wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia;
- 15) dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego;
- 16) utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów;

- 17) nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości;
- 18) nabywanie nieruchomości innych niż wymienione w pkt 17 na potrzeby zarządzania drogami i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego do nich prawa;
- 19) zarządzanie i utrzymywanie kanałów technologicznych i pobieranie opłat, o których mowa w art. 39 ust. 7;
- 20) zarządzanie bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej.

Jak słusznie zatem zauważył Wojewoda, przywołane przepisy zaskarżonej uchwały dotyczące uzyskania zgody zarządcy terenu (§ 11 ust 1 pkt 1) lub uzgodnienia zarządcy drogi (§ 17 ust. 2 pkt 6) nie tylko naruszają granice kompetencji wyznaczonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., ale prowadzą także do powtórzenia lub modyfikacji określonych przepisów ustawowych dotyczących uprawnień zarządców dróg. Zadania zarządców dróg, związane z administrowaniem drogami są określone w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. Omawiane ustalenia nie wchodzą również w zakres materii regulowanej prawem miejscowym według § 4 pkt 9 rozporządzenia wykonawczego (por. wyrok NSA II OSK 1383/11). Plan miejscowy nie powinien ponadto ustanawiać wymogu uzgodnienia z zarządcą drogi, którego kompetencje reguluje ustawa (art. 20 pkt 8 ustawy o drogach publicznych).

Sąd w składzie tu orzekającym nie podziela ostatniego z zarzutów organu nadzoru dotyczącego § 11 ust. 4 pkt 2 oraz pkt 3 zaskarżonej uchwały, w którym to organ planistyczny de facto nałożył obowiązek odprowadzania ścieków do sieci kanalizacji sanitarnej i jedynie do czasu realizacji tej sieci dopuścił możliwość posiadania przydomowych oczyszczalni ścieków. Zdaniem Sądu uwzględniając argumentację przedstawioną w odpowiedzi na skargę oraz w ocenie oddziaływania na środowisko planu, że w tym konkretnym przypadku występują przesłanki uzasadniające wprowadzenie zapisów wyłączeniowych zastosowanie bądź modyfikujących regulację zawarte w u.u.c.p.g. Tego typu działania – jak sam przyznaje w skardze organ nadzoru – zasadne są np. w sytuacji regulacji wyprowadzonych ze względu na ochronę środowiska. Jak natomiast wynika z odpowiedzi na skargę zasadność zawartych w § 11 ust. 4 uchwały regulacji wynika z posiadanej wiedzy i dokumentacji dotyczącej istniejących uwarunkowań gruntowo-wodnych panujących w tej części Gminy Siechnice. Z tego względu koniecznym jest ograniczenie spływu wód powierzchniowych – w tym z pojedynczych biologicznych oczyszczalni. Umożliwienie realizacji biologicznych oczyszczalni ścieków spowoduje w konsekwencji zalania i podtopienia dużych obszarów rolnych a przede wszystkim zabudowanych terenów w granicach gminy Siechnice i miasta Wrocławia i to nie tylko w momencie wystąpienia deszczy nawalnych, ale przy zwykłych większych opadach. Dodatkowo podkreślono, że obszar objęty planem położony jest w obniżeniu terenu i corocznie kumulują się na tym terenie problemy związane z lokalnymi podtopieniami.

Z tych względów, na podstawie art. 147 § 1, art. 151 i art. 152 u.p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji.

Skarżącemu przyznano zgodnie z art. 200 u.p.p.s.a. zwrot kosztów zastępstwa procesowego.