



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lutego 2016 r.

Poz. 829

WYROK NR II SA/WR 554/15
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 15 października 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant

Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

starszy sekretarz sądowy Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 15 października 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Stronie Śląskie

z dnia 26 stycznia 2015 r. nr IV/20/15

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego we wsi
Stary Gieraltów – gmina Stronie Śląskie

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
II. zasądza od Gminy Stronie Śląskie na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej Stronia Śląskiego nr IV/20/2015 z dnia 26 stycznia 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego we wsi Stary Gierałtów – gmina Stronie Śląskie.

Organ nadzoru zaskarżając powyższą uchwałę i formułując zarzuty odnoszące się do naruszenia zasad sporządzania planu, zarzucił Radzie Miejskiej podjęcie:

- § 7 pkt 1 lit. m uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.) – zwaną dalej „u.p.z.p.”, poprzez brak prawidłowej realizacji upoważnienia ustawowego w zakresie wyznaczania liczby miejsc parkingowych przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową;
- § 11 ust. 3 we fragmencie: „od właściciela nieruchomości” ze względu na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 12 i art. 36 ust. 4 u.p.z.p.

Podnosząc powyższe zarzuty skarżący organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w całości oraz o zasądzenie należnych kosztów postępowania.

Wyjaśnienia i uzasadnienia podniesionych przez organ nadzoru zarzutów zawiera obszerne uzasadnienie do skargi, w którym na wstępie zauważono, że mocą § 7 pkt 1 lit. m uchwały w ramach ustaleń dotyczących parkowania pojazdów Rada Miejska Stronia Śląskiego postanowiła, że: „miejsca do parkowania (terenowe) dla samochodów w granicach poszczególnych działek dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na budynek mieszkalny minimum 2 miejsca do parkowania w granicach działki, dla zabudowy mieszkalno-usługowej minimum 4 miejsca do parkowania w granicach działki”. Przytaczając zaskarżony przepis uchwały organ nadzoru powołał się na treść regulacji zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz w art. 12a ustawy o drogach publicznych. Wyjaśniono, że art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. został zmieniony na mocy art. 5 ustawy z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 1446), zaś przepis art. 12a ustawy o drogach publicznych został dodany do ustawy na mocy art. 3 pkt 1 tejże ustawy nowelizującej. Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy sprzed nowelizacji, w planie miejscowym określało się obowiązkowo jedynie minimalną liczbę miejsc do parkowania. Według organu nadzoru, wykładania celowościowa w powiązaniu z wykładnią historyczną art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nie pozostawia wątpliwości co do zamiaru ustawodawcy aby w planie miejscowym określona została zarówno minimalna liczba miejsc do parkowania tzw. ogólna, jak i minimalna liczba miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Przepis art. 15 ust. 2 u.p.z.p. wyznacza tym samym zakres planu miejscowego, a jednym z jego obowiązkowych elementów jest określenie minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. W przekonaniu organu nadzoru, brzmienie art. 15 ust. 2 u.p.z.p. determinuje treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dlatego też do zrealizowania kompetencji określonej w wymienionych przepisach dochodzi tylko w przypadku, gdy akt rady gminy reguluje wszystkie zagadnienia wymienione w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 zawiera bowiem obowiązek, a nie uprawnienie. Tym samym realizacja miejsc postojowych winna być dokonana w oparciu o wskaźniki określone w planie miejscowym - określenie liczby miejsc postojowych do parkowania pojazdów w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. W ocenie organu nadzoru ustawodawca nie przewidział żadnego odstępstwa w powyższym zakresie. Oznacza to, że rada gminy każdorazowo jest obowiązana do ustalenia minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Ustawa nie dokonuje żadnych odstępstw od generalnej zasady wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Jednocześnie podkreślono, że na podstawie art. 8 ustawy zmieniającej, organ uchwałodawczy z mocy prawa związany jest zmianą wprowadzoną art. 5 tej ustawy, która to zmiana weszła w życie z dniem 1 lipca 2014 r. W niniejszej sprawie zatem zastosowanie miały przepisy zmieniające, ponieważ z dokumentacji planistycznej do uchwały wynika, że w prasie miejscowej ogłoszenie Burmistrza informujące o wyłożeniu do publicznego wglądu projektów planów terenów położonych we Wsi Stary Gierałtów, Gmina Stronie Śląskie wraz z prognozą oddziaływania na środowisko opublikowano na stronie 19 tygodnika Euroregio Glacensis nr 41/866 (8 -14 października 2014 r.), tym samym po wejściu w życie art. 5 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw. Oznacza to, że organ samorządowy zobowiązany był dostosować postanowienia projektowanego planu do zmienionych wymogów.

Na poparcie stanowiska, że minimalna liczba miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową powinna zostać ustalona w ramach ustaleń ogólnej minimalnej liczby miejsc do par-

kowania, organ nadzoru przywołał orzecznictwo sądowoadministracyjne (vide: wyroki z dnia 25 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 61/15, z dnia 29 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 133/15, z dnia 6 marca 2013 r. sygn. II SA/Wr 45/13 i z dnia 23 czerwca 2008 r. sygn. II SA/Kr 488/08). Odnosząc się do przedstawionych w sprawie wyjaśnień organ nadzoru uznał za nie do przyjęcia stanowisko Rady, zgodnie z którym – miejsca postojowe dla pojazdów w tym pojazdów zaopatrzonych w „kartę parkingową” winny się znajdować przede wszystkim na terenach przestrzeni publicznej, a takich nie ma w granicach opracowania planu miejscowego. Jeśli bowiem przyjąć powyższy argument o stosowaniu wymogu określonego w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. jedynie do terenów przestrzeni publicznej, to przyjęta wykładnia tejże regulacji ustawowej prowadziłaby do absurdu – wniosku o zbędności przepisu nakazującego określenie w planie minimalnej liczby miejsc dla pojazdów zaopatrzonych w kartę. Wojewoda zaznaczył, że art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w żaden sposób nie wskazuje, że kwestia wyznaczenia miejsc parkingowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową odnosi się tylko do dróg publicznych, stref ruchu i stref zamieszkania, o których mowa w art. 12a ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Problem związany z wyznaczaniem i zabezpieczeniem odpowiedniej ilości miejsc parkingowych dla posiadaczy karty parkingowej, a więc osób niepełnosprawnych nie dotyczy tylko i wyłącznie dróg publicznych, stref ruchu i stref zamieszkania. Poza terenami dróg publicznych, których wyznaczenie w ramach kształtowania układów komunikacyjnych w przestrzeni publicznej ma charakter obligatoryjny i należy do arbitralnej decyzji m.in. organów planistycznych wyznaczanie stref ruchu oraz stref zamieszkania należy do decyzji podmiotów zarządzających danymi terenami na których zlokalizowane są drogi. Zgodnie z art. 2 pkt 16 ustawy Prawo o ruchu drogowym strefa zamieszkania to obszar obejmujący drogi publiczne lub inne drogi, na którym obowiązują szczególne zasady ruchu drogowego, a wjazdy i wyjazdy oznaczone są odpowiednimi znakami drogowymi. Z kolei w myśl pkt 16a tego paragrafu strefą ruchu jest obszar obejmujący co najmniej jedną drogę wewnętrzną, na który wjazdy i wyjazdy oznaczone są odpowiednimi znakami drogowymi. W myśl natomiast art. 10 ust. 7 tej ustawy zarządzanie ruchem na drogach wewnętrznych, w tym w strefie ruchu i strefie zamieszkania, należy do podmiotu zarządzającego tymi drogami. Podmioty zarządzające drogami, o których mowa w ust. 7, ustalając organizację ruchu na tych drogach stosują znaki i sygnały drogowe oraz zasady ich umieszczania wynikające z ustawy i jej przepisów wykonawczych. Koszt oznakowania drogi wewnętrznej ponosi podmiot zarządzający drogą (ust. 10). W świetle powołanej regulacji organ nadzoru zwrócił uwagę, że tylko do decyzji podmiotów zarządzających drogami na danym terenie pozostaje kwestia wyznaczenia strefy zamieszkania i strefy ruchu. Podmiot ten może wyznaczyć takie strefy, ale nie musi. Z kolei brak wyznaczenia takiej strefy spowoduje niemożność zastosowania art. 12a ustawy o drogach publicznych, a w konsekwencji brak obowiązku wyznaczania miejsc parkingowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, sposób zagospodarowania terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z usługami (§ 5 pkt 1 lit. a, § 6 pkt 1, § 7 pkt 1 lit. a uchwały) może prowadzić do powstania wewnętrznych ciągów komunikacyjnych i parkingów przeznaczonych na potrzeby przyszłych klientów obiektów, w których oferowane będą usługi. Dla tak powstałych układów komunikacyjnych w zakresie możliwości wyznaczenia strefy ruchu znajdują właśnie zastosowanie przytoczone przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym, a więc o ich istnieniu będą decydowały jedynie podmioty nimi zarządzające. Z kolei brak wyznaczenia przez te podmioty stosownej strefy będzie powodował brak obowiązku wyznaczania miejsc parkingowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Przepis art. 12a ustawy o drogach publicznych w sposób jednoznaczny wskazuje, że dotyczy on jedynie organu właściwego do zarządzania ruchem na drogach i tylko na drogach publicznych, w strefie zamieszkania i strefie ruchu. Tym samym ustawodawca zadbał o realizację miejsc parkingowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową na terenach dróg objętych sferą publiczną, na których zastosowanie znajdują przepisy o ruchu drogowym. Dlatego też prawodawca główne regulacje dotyczące karty parkingowej i miejsc parkingowych dla pojazdów z tą kartą umiejscowił w ramach przepisów ustawy o drogach publicznych oraz ustawy Prawo o ruchu drogowym. W przekonaniu organu nadzoru, odmiennie natomiast kształtuje się sytuacja podmiotów realizujących przepisy określone na mocy mpzp. Plan miejscowy w zakresie określania minimalnej liczby miejsc parkingowych, w tym miejsc parkingowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, nie jest skierowany jedynie do organu właściwego do zarządzania ruchem na drogach, ale do wszystkich podmiotów realizujących plan poprzez zagospodarowanie terenów zgodnie z jego przeznaczeniem. Dlatego też realizacja art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w kwestii określania minimalnej liczby miejsc parkingowych, w tym miejsc parkingowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową nie może ograniczać się tylko do powielenia zapisów art. 12a ustawy o drogach publicznych, ponieważ zakres regulacji planu miejscowego w tej części jest szerszy niż określony w przepisach ustawy o drogach publicznych. W ocenie organu nadzoru, przy tak ukształtowanych regulacjach uchwały dotyczących wymogu ustalenia minimalnej liczby miejsc do parkowania bez jednoczesnego określenia miejsc do parkowania

pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i mieszkaniową jednorodzinną z usługami, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości jest uzasadnione. Kwestionowane bowiem przepisy uchwały nie zawierają prawidłowej realizacji jednego z istotnych i wymaganych elementów, a mianowicie uregulowania liczby miejsc do parkowania przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.). Pominięcie przez Radę Miejską któregoś z wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. elementów planu miejscowego skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

Kwestionując w skardze § 11 pkt 3 uchwały organ nadzoru wskazał, że zgodnie z tym przepisem Rada Miejska ustalając stawki procentowe opłaty, określonej w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. postanowiła, że: „określona powyżej stawka procentowa jest podstawą naliczenia i pobrania jednorazowej opłaty należnej od właścicieli nieruchomości przy zbyciu nieruchomości, dla Gminy Stronie Śląskie”. Według organu nadzoru taki sposób regulacji ogranicza podmiotowy katalog zobowiązanych do ponoszenia opłaty. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. w miejscowym planie określa się obowiązkowo stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4. Zgodnie zatem z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Zdaniem Wojewody – określony w tym przepisie - katalog podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłaty obejmuje zarówno właścicieli, jak i użytkowników wieczystych zbywanej nieruchomości. Jednocześnie autor skargi wskazał, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. władztwo planistyczne gminy ogranicza się wyłącznie do ustalenia stawki procentowej tej opłaty. Zatem ustalenie planu miejscowego modyfikujące art. 36 ust. 4 u.p.z.p. w ten sposób, że ograniczają krąg osób zobowiązanych do ponoszenia opłaty, określonej w art. 36 ust. 4 u.p.z.p., stanowią przekroczenie kompetencji rady gminy i naruszają zasady sporządzania planu miejscowego.

Odpowiedzi na skargę udzielił Burmistrz, który wnosząc o jej oddalenie podniósł, że tezy i argumenty zawarte w uzasadnieniu skargi są bezpodstawne i nie znajdują oparcia w stanie faktycznym i prawnym sprawy. Wyjaśnił bowiem, że zaskarżony plan miejscowy był opracowany dla niewielkich obszarów (czasem pojedynczych działek), przeznaczonych pod zabudowę mieszkalno-usługową. Tereny te są własnością osób fizycznych, częściowo zainwestowane, a częściowo wolne od zabudowy. Wskazał, że projektowana na tych terenach zabudowa będzie zabudową mieszkaniową jednorodzinną w ścisłym rozumieniu ustawy. Granice obszarów objętych opracowaniami nie obejmują terenów publicznych w tym dróg publicznych, a jedynie działki przeznaczone pod ściśle zainwestowanie, tj. zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. W związku z powyższym określono w uchwale jedynie miejsca do parkowania w granicach poszczególnych działek inwestorów (osób fizycznych). Ustalając miejsca do parkowania w ilości 2-4 stanowisk zgodnie z art. 12a ustawy o drogach publicznych, stanowiska postojowe dla osób zaopatrzonych w karty parkingowe, wyznaczone są w liczbie nie mniejszej niż 1 stanowisko, jeżeli liczba stanowisk wynosi od 6-15. W związku z powyższym uznano, że nie ma konieczności ustalania stanowiska postojowego dla pojazdu zaopatrzonego w kartę parkingową w świetle ustawy o drogach.

Odnosząc się do drugiego z zarzutów skargi autor odpowiedzi na nią stwierdził, że przewidzianą w § 11 uchwały – stawkę procentową w wysokości 30% od wzrostu wartości nieruchomości, ustano zgodnie z art. 15 ust 2 pkt 12 u.p.z.p. Podając powody, dla których w § 11 pkt 3 uchwały odniesiono się tylko do właścicieli nieruchomości odpowiadający organ podniósł, że na obszarze objętym opracowaniem planu miejscowego zgodnie ze strukturą własności nie ma użytkowników wieczystych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 1 § 1 oraz § 2 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 oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola, o której mowa powyżej, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie zaś do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej jako: „p.p.s.a.”), kontrola działalności administracji publicznej wykonywana przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego, jak również inne niż określone w pkt 5 akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.). W myśl

zaś art. 147 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych, podzielił zarzuty skargi, aczkolwiek bez akceptacji dla całości argumentacji przedstawionej przez organ nadzoru.

Podzielając zatem najdalej idący zarzut skargi – skutkujący stwierdzeniem nieważności całego planu, a mianowicie zarzutu naruszenia art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., stwierdzić należało, że Rada Miejska Stronia Śląskiego podejmując zaskarżoną uchwałę nie zrealizowała obowiązku ustawowego w zakresie wyznaczania liczby miejsc parkingowych przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Na podstawie § 7 pkt 1 lit. m uchwały – w ramach ustaleń dotyczących zasad zagospodarowania i kształtowania zabudowy, Rada Miejska określiła jedynie liczbę miejsc do parkowania dla samochodów osobowych w granicach poszczególnych działek. W powyższym przepisie, jak i innych uchwały, nie uregulowano jednak minimalnej liczby miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. W konsekwencji nie uregulowano jednego z obligatoryjnych elementów planu miejscowego, wymaganego na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

Dla prawidłowego rozpoznania wniesionej przez Wojewodę Dolnośląskiego skargi i odniesienia się do przytoczonych przez stronę przeciwną przepisów prawa materialnego, koniecznym było poczynienie przez Skład orzekający w niniejszej sprawie własnej interpretacji regulacji prawnej, której sprzeczne rozumienie doprowadziło do powstania niniejszego sporu.

Kwestia sporna w niniejszej sprawie sprowadza się bowiem do zarzutu braku prawidłowej realizacji upoważnienia ustawowego w zakresie wyznaczania liczby miejsc parkingowych przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Jej rozstrzygnięcie wymaga przeprowadzenia wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., celem ustalenia znaczenia normy prawnej zawartej w tym przepisie.

W tym celu, odwołując się do reguł wykładni przepisów prawa, przyjdzie przypomnieć o tym, że pierwszeństwo i podstawowe znaczenie w procesie wykładni ma niewątpliwie metoda językowa, odnosząca się do reguł znaczeniowych języka potocznego. Jeśli zaś dyrektywy wykładni językowej nie pozwalają z danego tekstu prawnego wyinterpretować jednoznacznej treści normy, trzeba wybrać jedno z zazwyczaj kilku dopuszczalnych językowo znaczeń tekstu, odwołując się wówczas do aksjologicznej racjonalności ustawodawcy oraz kierując się systemowymi bądź funkcjonalnymi regułami wykładni prawa (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2001 r., I KZP 22/01 (OSNKW 2001, z. 11-12, poz. 86), a także A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 203 i nast.; L. Morawski *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 1997, s. 151; J. Wróblewski *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 123 i nast.). W sytuacjach, gdy ściśle literalne interpretowanie zapisu ustawowego uniemożliwiałoby zastosowanie przepisu bądź prowadziło do zniekształcenia albo wypaczenia jego treści, nie tylko uprawnieniem, ale wręcz obowiązkiem organu stosującego prawo jest sięganie do innych sposobów wykładni, takich jak intencje ustawodawcy, spójność systemu prawa, następstwa społeczne decyzji, a także słuszność i sprawiedliwość. Należy pamiętać także, że interpretacja przepisów ustawowych musi być zawsze dokonywana przy zastosowaniu techniki wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalona jest zasada prymatu takiej wykładni. Jak wskazano w orzeczeniu z 4 października 1995 r., wydanie orzeczenia o niekonstytucyjności ustawy nie powinno następować w sytuacji, gdy możliwe jest nadanie ustawie takiego rozumienia, które doprowadzi ją do zgodności z normami, zasadami i wartościami ustanowionymi przez konstytucję (...). Innymi słowy, jeżeli na gruncie wykładni językowej możliwe jest różne rozumienie treści normy, to należy przyjmować taki rezultat wykładni, który zapewnia zgodność z zasadami konstytucyjnymi (sygn. K. 17/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 92).

W realiach niniejszej sprawy istotnym jest więc zauważenie, że problem związany z prawidłowym wyznaczeniem i zabezpieczeniem odpowiedniej ilości miejsc parkingowych dla posiadaczy kart parkingowych, a więc osób niepełnosprawnych, pojawił się w wyniku dokonania nowelizacji art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Zgodnie z obowiązującym od dnia 1 lipca 2014 r. nowym brzmieniem tego przepisu, 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. Powyższa zmiana nastąpiła na podstawie art. 5 ustawy z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.

z 2013 r., poz. 1446). Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. sprzed nowelizacji, w planie miejscowym określało się jedynie obowiązkowo minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji. W ocenie autora skargi, przy takim ukształtowaniu zmienionych regulacji art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., ustalenie minimalnej liczby miejsc do parkowania bez jednoczesnego określenia miejsc do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową w odniesieniu do każdego z przeznaczeń terenów ujętych w planie miejscowym (w ramach faktycznych potrzeb ich ustalenia), rodzi konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, taka interpretacja art. 15 ust. 1 pkt 6 u.p.z.p. nie znajduje wystarczającego oparcia w treści tego przepisu. Przyjdzie bowiem zauważyć, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., rozumiany zgodnie z regułami wykładni językowej, nie pozwala na wyprowadzenie z jego brzmienia w sposób jednoznaczny dodatkowego zastrzeżenia, zgodnie z którym w planie miejscowym należy każdorazowo, poza określeniem w sposób odrębny ogólnej minimalnej liczby miejsc do parkowania, dodatkowo określić również minimalną liczbę miejsc do parkowania dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, a także odrębnie dla każdego rodzaju tych miejsc sposób ich realizacji. Jest to za daleko idące stanowisko, choćby z tego powodu, że w zmienionej części przepisu ustawodawca nie użył sformułowania „w tym liczby miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową”.

W świetle przyjętego przez Skład orzekający rezultatu wykładni językowej należy uznać, że prawidłową realizacją obowiązku nałożonego mocą znowelizowanego art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. będzie już wskazanie, że w ramach dopuszczonej minimalnej liczby miejsc do parkowania przewidziane zostały miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. W zmienionym brzmieniu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., pojęcie „minimalnej liczby miejsc” odnieść należy zarówno do ogólnej liczby miejsc do parkowania, jak i miejsc przeznaczonych dla posiadaczy kart parkingowych. Taką interpretację potwierdza posłużenie się przez ustawodawcę po sformułowaniu „minimalną liczbę miejsc do parkowania” zaimkiem „w tym” w sensie „wliczając w to” i brak poprzedzenia przecinkiem pozostałej części zdania „miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową”. Oznacza to, że w ramach jednego ogólnego zbioru miejsc do parkowania traktowane są miejsca do parkowania oraz miejsca dla posiadaczy kart parkingowych. Nie potrzeba w tym zakresie wskazywać odrębnej wartości liczbowej dla każdego z tych miejsc. Wzmocnieniem przyjętego stanowiska będzie dalsze brzmienie analizowanego przepisu, które nakazuje łącznie określić sposób realizacji przyjętej w planie ilości miejsc do parkowania. Przy takiej treści tego przepisu, prawidłową realizację analizowanego obowiązku można odnieść, np. do wskazania obszaru, w którym taka minimalna liczba miejsc ma być wyznaczona. Może być to również wyłącznie teren dróg publicznych.

Z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wynikają zatem dwa wymogi. Pierwszy odnosi się do obowiązku wskazania minimalnej liczby miejsc do parkowania, a drugi do określenia sposobu realizacji tego obowiązku z uwzględnieniem miejsc do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 sierpnia 2015r., sygn. akt II SA/Wr 384/15). Dla prawidłowej realizacji art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zakresie wyznaczenia w planie miejscowym liczby miejsc do parkowania przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, w ramach określonej minimalnej ilości miejsc parkingowych wystarczające jest zatem uwzględnienie takich miejsc w ramach ogólnej minimalnej liczby miejsc parkingowych określonych dla poszczególnych przeznaczeń terenów, np. bezpośrednio nawiązując do treści ustawy, użycie sformułowania: „dopuszcza się lokalizację miejsc do parkowania, w tym miejsc do parkowania samochodów wyposażonych w kartę parkingową”. Na gruncie analizowanego przepisu poprawnym będzie również odwołanie się w planie, a nie dopiero w odpowiedzi na skargę, do regulacji wynikającej z art. 12a ustawy o drogach publicznych i ustalenie liczby miejsc postojowych przeznaczonych do parkowania pojazdów z kartą parkingową i sposobu realizacji na zasadach określonych w tym przepisie.

Wsparciem dla prezentowanego wyżej stanowiska jest również odwołanie się do wykładni celowościowej i systemowej. O zgodzie z wykładnią celowościową przyjętego rozumienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., w ocenie Składu orzekającego, świadczy możliwość realizacji zakładanego przez ustawę z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw cel wprowadzonych zmian jakim jest zabezpieczenie miejsc przeznaczonych do parkowania dla osób niepełnosprawnych. Natomiast dokonując wykładni systemowej należy zwrócić uwagę na zachowanie spójności pomiędzy zaprezentowanym rozumieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. a uregulowaniami znajdującymi na etapie realizacji inwestycji, w szczególności wynikającymi z dodanego na mocy art. 3 ustawą z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw – przepisu art. 12a ustawy o drogach publicznych, jak też z rozporządzenia z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (por. § 18).

Lektura zaskarżonej uchwały w sposób jednoznaczny potwierdza więc, że Rada Miejska w Stroniu Śląskim nie sprostала tym minimalnym wymogom. W § 7 pkt 1 lit. m uchwały ograniczono się jedynie do określenia – w ramach ustaleń zasad zagospodarowania i kształtowania zabudowy – ogólnej liczby stanowisk postojowych dla samochodów osobowych, nie podając chociażby, że w ramach tej liczby są również zawarte miejsca do parkowania samochodów wyposażonych w kartę parkingową. W zaskarżonej uchwale brak jest więc jakiegokolwiek regulacji odnoszącej się do miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Powyższy zarzut należy zestawić z ustaleniem, że w realiach niniejszego planu miejscowego, wbrew stanowisku wyrażonemu w odpowiedzi na skargę, można wskazać takie przeznaczenia terenu, w których ze względu na ogólną dostępność należało zabezpieczyć miejsca do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Niewątpliwie uwarunkowaniami przestrzennymi, które uzasadniają konieczności wyznaczenia takich miejsc są tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami oraz przewidziane – w ramach przeznaczenia dopuszczającego – tereny z usługami z zakresu turystyki i agroturystyki, działalność wytwórczej w zakresie produkcji rolniczej lub rolno-spożywczej oraz urządzeniami towarzyszącymi i sportowo-rekreacyjnymi (zob. § 7 pkt 1 lit. b uchwały). Ważnym jest przy tym zauważanie, lokalny prawodawca, w zaskarżonej uchwale, nie określił procentowego udziału wykorzystania terenu na cele zgodne z przeznaczeniem podstawowym lub dopuszczalnym. Z § 5 ust. 2 uchwały wynika, że przedmiotowy teren może być bowiem nie tylko w całości wykorzystany na cele zgodne z przeznaczeniem podstawowym, ale także może być w taki sam sposób wykorzystany na cele zgodne z przeznaczeniem dopuszczalnym na zasadach ustalonych w dalszej części uchwały. Taki sposób regulacji niewątpliwie nie odpowiada wynikającemu z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. obowiązki określenia w planie miejscowym zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, które powinny odnosić się do wszystkich przewidzianych w planie przeznaczeń terenu, co jest tym bardziej istotne jeśli się uwzględni wynikającą z dokumentacji planistycznej okoliczność, że mamy do czynienia z terenem niezabudowanym. Nie można zatem wykluczyć, że wykorzystanie terenu objętego planem miejscowym będzie znacznie szersze niż tylko zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i mieszkaniowa jednorodzinna z usługami. Taki stan sprawy pozostaje w sprzeczności z wyrażonym w odpowiedzi na skargę stanowiskiem, że projektowana na terenach objętych planem miejscowym zabudowa będzie „zabudową mieszkaniową jednorodziną w ścisłym rozumieniu ustawy”. Abstrahując już nawet od tego, że w sensie prawnym, nie ma podstaw do posłużenia się zwrotem: „zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w ścisłym rozumieniu ustawy”, to regulacja planu świadczy o czymś zupełnie innym. Bezsporne są okoliczności faktyczne wskazujące, że na obszarze objętym planem istnieje „zapotrzebowanie” na miejsca parkingowe przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Powyższe potwierdza również analiza pozostałych regulacji planu miejscowego, w tym odnoszącego się do warunków scalania i podziału nieruchomości przepisu § 5 pkt 7 lit. d uchwały. Na podstawie tego przepisu dopuszczono bowiem w obrębie terenów wydzielenie działek na cele ciągów pieszo-jezdných lub innych ciągów komunikacyjnych. Co więcej, przewiduje się, że linie rozgraniczające dróg oznaczonych symbolami KD-D, ciągów pieszo-jezdných KD-X i ciągu pieszego KX, które to symbole nie znajdują się na rysunku planu, będą granicami działek wydzielonych pod te drogi.

Reasumując, pominięcie przez Radę Miejską jednego z wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. katalogu elementów planu miejscowego, skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Wskazując przy tym na wynikający z art. 1 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p. obowiązek uwzględnienia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymagań ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeb osób niepełnosprawnych, przyjąć należy, że Rada Miejska, będąc związana tym katalogiem, nie mogła pominąć żadnego z wymienionych w nim elementów. Przepis art. 15 ust. 2 u.p.z.p. stanowi bowiem normę o charakterze ius cogens. Tym samym, uwzględniając wszelkie okoliczności faktyczne – w tym w szczególności stosunkowo niewielki obszar terenu objętego planem oraz okoliczność, że plan dotyczy terenu przeznaczonego dopiero pod przyszłą zabudowę – uzasadnionym okazał się zawarty w skardze wniosek o stwierdzenie nieważności kwestionowanej uchwały w całości z uwagi na istotne naruszenie art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

Podzielając także argumentację Wojewody Dolnośląskiego przedstawioną na uzasadnienie drugiego z zarzutów skargi, przyjdzie zauważyć, że zgodnie z art. 36 u.p.z.p. do zapłaty tzw. renty planistycznej zobowiązany może być właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości. O ile nawet powstanie użytkowania wieczystego na nieruchomości stanowiącej obszar planu stanowi możliwość jedynie teoretyczną, to ograniczenie przez organ kręgu podmiotów zobowiązanych do uiszczenia opłaty w ogóle, nastąpiło poza zakresem upoważnienia ustawowego i w sposób sprzeczny z ustawą. Organ ma w uchwale określić „stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4” (art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p.) i takie powinno być

brzmienie tego ustalenia planu tj. ograniczone do podania wysokości stawki, a nie ponadto regulujące przesłanki przedmiotowe i podmiotowe opłaty. Przyjęta w tym zakresie regulacja uchwały stanowi zatem powtórzenie i modyfikację przepisów prawa powszechnie obowiązującego w akcie normatywnym niższego rzędu, co jako wysoce dezinformujące, stanowi istotne naruszenie prawa (§ 137 w zw. z § 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908 ze zm.).

Sąd zatem w pełni podzielił zarzuty i przedstawioną argumentację prawną organu nadzoru, dlatego też na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a., orzeczono jak w pkt I sentencji wyroku.

Orzeczenie w przedmiocie kosztów orzeczono zgodnie z art. 200 i art. 206 u.p.p.s.a. oraz § 14 ust. 2 pkt 1c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz.U. z 2013 r., poz. 490 ze zm.).