



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 kwietnia 2018 r.

Poz. 2139

WYROK NR II SA/WR 587/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 6 listopada 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędzia WSA
Sędzia NSA

- Anna Siedlecka
- Olga Białek /sprawozdawca/
- Zygmunt Wiśniewski

Protokolant starszy sekretarz sądowy

- Magda Minkisiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 3 listopada 2015 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia
z dnia 21 maja 2015 r. nr X/190/15
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części zespołu Kuźniki
Kolejowe we Wrocławiu

- I. stwierdza nieważność § 4 ust. 2 pkt 3 lit. b oraz § 19 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały;**
- II. w pozostałej części skargę oddala;**
- III. zasądza od Gminy Wrocław na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 /dwieście czterdzieści/ złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia nr X/190/15 z dnia 21 maja 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części zespołu Kuźniki Kolejowe we Wrocławiu.

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

- § 16, § 17, a także rysunku planu w zakresie terenów 1MW/1-1MW/8 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 ze 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;

- § 4 ust. 2 pkt 3 lit. b oraz § 19 ust. 2 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164, poz. 1587 ze zm.) – dalej: r.M.I., poprzez brak określenia parametrów dla ewentualnych dróg wewnętrznych dopuszczonych w ramach grupy kategorii przeznaczenia terenu - infrastruktura drogowa dla terenów 1MW/1-1MW/8, 5ZP/1-5ZP/7.

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

Wyjaśnienia i uzasadnienia podniesionych przez organ nadzoru zarzutów zawiera uzasadnienie do skargi, w którym na wstępie zauważono, że mocą § 12 ust. 2 uchwały Rada Miejska określiła obowiązujące ustalenia dotyczące parkowania pojazdów. Zgodnie z pkt 1 tego ustępu, na terenach przeznaczonych na realizację drogowych celów publicznych oraz w strefach zamieszkania i strefach ruchu obowiązują miejsca postojowe przeznaczone do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową co najmniej w liczbie: a) 1 stanowisko - jeżeli liczba stanowisk wynosi 6-15; b) 2 stanowiska - jeżeli liczba stanowisk wynosi 16-40; c) 3 stanowiska - jeżeli liczba stanowisk wynosi 41-100; d) 4% ogólnej liczby stanowisk jeżeli ogólna liczba stanowisk wynosi więcej niż 100. Z kolei w pkt 2 tego ustępu ustalono, że w planie miejscowym obowiązują miejsca postojowe dla samochodów osobowych towarzyszące poszczególnym kategoriom przeznaczenia terenu co najmniej w liczbie ustalonej zgodnie z wskazanymi w podpunktach (od a do l) wskaźnikami.

Przytaczając zaskarżony przepis uchwały organ nadzoru powoła się na treść regulacji zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz w art. 12a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 260) – dalej: u.d.p. 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 u.d.p. 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 mpzp. 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.

Tymczasem, o ile Rada ustalając minimalną liczbę miejsc postojowych dokonała ich ustalenia co do konkretnych przeznaczeń terenów (§ 12 ust. 2 pkt 2 uchwały), to w zakresie obowiązku ustalenia w ramach tej minimalnej liczby również miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, Rada ograniczyła się w § 12 ust. 2 pkt 1 uchwały do powielenia zapisów art. 12a ust. 2 u.d.p. Zgodnie z ust. 1 przywołanego przepisu - organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach wyznaczając miejsca przeznaczone na postój pojazdów wyznacza stanowiska postojowe dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, o której mowa w art. 8 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, zwaną dalej "kartą parkingową": 1) na drogach publicznych; 2) w strefach zamieszkania, o których mowa w art. 2 pkt 16 ustawy Prawo o ruchu drogowym; 3) w strefach ruchu, o których mowa w art. 2 pkt 16a ustawy Prawo o ruchu drogowym. Na podstawie art. 12a ust. 2 u.d.p. stanowiska postojowe, o których mowa w ust. 1, w miejscu przeznaczonym na postój pojazdów wyznacza się w liczbie nie mniejszej niż: 1) 1 stanowisko - jeżeli liczba stanowisk wynosi 6-15; 2) 2 stanowiska - jeżeli liczba stanowisk wynosi 16-40; 3) 3 stanowiska - jeżeli liczba stanowisk wynosi 41-100; 4) 4% ogólnej liczby stanowisk jeżeli ogólna liczba stanowisk wynosi więcej niż 100.

W ocenie organu nadzoru, przy tak ukształtowanych regulacjach dotyczących wymogu ustalenia minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową - § 12 ust. 2 pkt 1 uchwały nie zawiera bezpośredniego powiązania z wskaźnikami ustalonymi w pkt 2 tego ustępu, a odnoszącymi się do poszczególnych przeznaczeń terenów ustalonych w planie. Po drugie, zawiera ustalenia jedynie dla terenów przeznaczonych na realizację drogowych celów publicznych oraz stref zamieszkania i stref ruchu. Odnosząc się do przedstawionego w trakcie postępowania nadzorczego stanowiska Przewodniczącego Rady, autor skargi zgadzając się co do charakteru uzupełniającego przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w stosunku do art. 12a u.d.p., lecz nie tylko w sensie przyjętym przez Radę Miejską, a więc poprzez ustalenie liczby miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, co najmniej w liczbie określonej przepisami ustawy o drogach publicznych na terenach dróg publicznych, stref ruchu i stref zamieszkania.

Według organu nadzoru, wymaga jednak zastrzeżenia, że dla prawidłowej realizacji art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zakresie wyznaczania w planie miejscowym liczby miejsc do parkowania przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową oraz możliwości zastosowania takiego sposobu ustalania tych miejsc, należy w planie miejscowym w sposób jednoznaczny określić powiązanie ustalonych w ustawie o drogach publicznych wskaźników z konkretnymi przeznaczeniami terenów objętych planem. Tymczasem Rada Miejska ograniczyła zakres te regulacji jedynie do terenów przeznaczonych na realizację drogowych celów publicznych oraz strefy zamieszkania i strefy ruchu, co powoduje de facto brak możliwości ustalenia ilości miejsc postojowych dla pojazdów wyposażonych w kartę parkingową dla terenów innych niż przeznaczonych na realizację drogowych celów publicznych oraz strefy zamieszkania i strefy ruchu.

Autor skargi zwrócił uwagę na szerszy aspekt i cel dokonanej zmiany przez ustawodawcę przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., poprzez ujęcie w jego treści potrzeby uwzględnienia w ramach wyznaczonej liczby miejsc parkingowych również miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Wskazał, że 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 której 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). Zatem 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 u.d.p., a w konsekwencji brak obowiązku wyznaczania miejsc parkingowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

Przyjęcie przedstawionej przez Przewodniczącego Rady interpretacji przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w relacji do art. 12a u.d.p., a mianowicie, że wyznaczanie w planie miejscowym miejsc parkingowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową dotyczy tylko i wyłącznie dróg publicznych, stref ruchu i stref zamieszkania oraz musi się mieścić w ramach wytycznych w nim wskazanych, prowadzi do braku wyznaczenia tych miejsc na terenach nie stanowiących chociażby stref zamieszkania i ruchu przy jednoczesnym wyznaczeniu ogólnej liczby miejsc parkingowych. Przepis 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.

Powyższe staje się tym ważniejsze w kontekście przeznaczeń terenów objętych planem miejscowym. Zgodnie z planem tereny oznaczone symbolami 1 MW/1-1 MW/8 stanowią tereny o przeznaczeniu pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną. W ramach przeznaczenia terenów ustalono również możliwość ich zagospodarowania pod infrastrukturę drogową, w skład której mogą wchodzić zarówno obiekty do parkowania, jak również drogi wewnętrzne. Zatem sposób zagospodarowania tych terenów może prowadzić do powstania wewnętrznych ciągów komunikacyjnych i parkingów przeznaczonych na potrzeby przyszłych mieszkańców obiektów wielorodzinnych. Dla tak powstałych układów komunikacyjnych w zakresie możliwości wyznaczenia strefy ruchu bądź też strefy zamieszkania znajdują zastosowanie 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. Według organu nadzoru, trzeba mieć bowiem na względzie, że przepis art. 12a u.d.p. 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.

Odmienne natomiast kształtuje się sytuacja podmiotów realizujących przepisy określone na mocy aktu prawa miejscowego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. 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 u.d.p., ponieważ zakres regulacji planu miejscowego w tej części jest szerszy niż określony w przepisie ustawy o drogach publicznych.

Zdaniem organu nadzoru prawidłowa realizacja art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zakresie potrzeby wyznaczenia miejsc parkingowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową w ramach określania minimalnej ilości miejsc parkingowych winna uwzględniać potrzebę wyznaczenia takich miejsc w ramach ogólnej minimalnej liczby miejsc parkingowych określonych dla poszczególnych przeznaczeń terenów. Tak interpretowany przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. ma właśnie charakter uzupełniający w stosunku do art. 12a u.d.p. odnośnie terenów innych niż drogi publiczne, strefy zamieszkania oraz strefy ruchu.

Rozpatrując powyższe w powiązaniu z rodzajami przeznaczeń terenów objętych przedmiotowym planem miejscowym, w ocenie organu nadzoru nieprawidłowa realizacja art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. bezpośrednio powoduje wadliwość regulacji dotyczących terenów 1MW/1-1 MW/8 (§ 16 i § 17 uchwały oraz załącznika graficznego w zakresie tych terenów), gdyż to właśnie dla takich rodzajów przeznaczeń terenu istotnym z punktu widzenia celów ustawowych jest prawidłowe ustalenie ilości miejsc postojowych dla pojazdów wyposażonych w kartę parkingową. Odmienne natomiast należy rozpatrywać powyższą kwestię odnośnie terenów 3MN/1 i 3MN/2 - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (§ 18 uchwały), w przypadku których z uwagi na uwarunkowania faktyczne i charakter zabudowy potrzeba wyznaczania miejsc postojowych

dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową nie występuje. Tym samym, zdaniem organu nadzoru, uzasadnionym jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 16 i § 17 uchwały oraz rysunku planu w zakresie terenów 1MW/1-1MW/8 z uwagi na istotne naruszenie art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w związku z § 119 ust. 1 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Przedstawiając argumentację skargi powołaną dla uzasadnienia drugiego z jej zarzutów wskazano, że w uchwale w ramach ustalenia możliwych przeznaczeń dla terenów 1MW/1-1 MW/8, 5ZP/1-5ZP/7 ustalono przeznaczenie - infrastruktura drogowa. Z kolei w myśl § 4 ust. 2 pkt 3 uchwały grupa kategorii przeznaczenia terenu - infrastruktura drogowa obejmuje: a) obiekty do parkowania, b) drogi wewnętrzne, c) ciągi piesze, d) ciągi rowerowe, e) ciągi pieszo-rowerowe. Według organu nadzoru, wskazana regulacja oznacza, że w miejscowym planie w ramach grupy kategorii przeznaczenia terenu - infrastruktura drogowa, która stanowi jedno z przeznaczeń wymienionych powyżej terenów, dopuszczono drogi wewnętrzne bez ustalenia ich parametrów. Organ stanowiący gminy nie określił w uchwale żadnych parametrów dla ewentualnych dróg wewnętrznych powstających w ramach dopuszczonego dla poszczególnych terenów przeznaczenia infrastruktury drogowej. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Z kolei w § 4 r.M.I. ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. W punkcie 9 tego paragrafu ustawodawca wskazał, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej 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.

W przekonaniu autora skargi, ani ustawa, ani rozporządzenie, zobowiązując do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczają 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 miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, czyli zarówno drogi publiczne w rozumieniu u.d.p.

Dla przedmiotowej sprawy istotne jest znaczenie pojęcia parametru w § 4 pkt 9 r.M.I., rozumianego jako „szerokość drogi w liniach rozgraniczających musi być uznana za parametr w rozumieniu § 4 pkt 9 lit. a r.M.I. 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 [...] rozporządzenia” (por. wyrok WSA z dnia 2 lipca 2008 r., II SA/GI 99/08, wyrok WSA z dnia 10 lutego 2011 r., II SA/Wr 680/10). W ocenie Wojewody, przy określeniu parametru dróg lokalnych prawodawca związany jest rozporządzeniem 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), które określa minimalne szerokości poszczególnych kategorii dróg. Uwzględnienia wymaga jednak, że zgodnie z § 1 tego rozporządzenia dotyczy ono warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i związane z nimi urządzenia budowlane oraz ich usytuowanie. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.d.p., drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe i drogi gminne, a do dróg gminnych, jak stanowi art. 7 ust. 1 u.d.p., zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Z kolei mianem dróg wewnętrznych, jak stanowi art. 8 ust. 1 u.d.p., określa się drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg. Mając na uwadze powyższe autor skargi 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. Wskazano, że konkretyzacją obowiązku określonego w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. jest § 4 r.M.I. Ten ostatnio wymieniony przepis wyraźnie stanowi o wymogach dotyczących stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Nie zwalnia z tego obowiązku określenie parametrów dróg jedynie

na rysunku planu. [...] Obowiązkiem organu planistycznego jest ich określenie w tekście planu. Z żadnego bowiem przepisu prawa nie wynika, że parametr odnoszący się do szerokości drogi ma być tożsamy z minimalną szerokością określoną w rozporządzeniu. To właśnie organ planistyczny jest uprawniony i zobowiązany do skonkretyzowania tego 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 rozporządzeniu, ale może również parametr ten określić inaczej, byle szerokość ta nie była mniejsza, niż określona w rozporządzeniu. W tym zakresie organowi planistycznemu przysługuje pewna swoboda planistyczna. Swoboda ta nie obejmuje jednak możliwości całkowitego pominięcia określenia parametrów dróg w części tekstowej planu (wyrok WSA z dnia 29 lutego 2012 r., II SA/GI 869/11). Powyższe twierdzenia pozostają aktualne również w zakresie parametrów dróg wewnętrznych, opisanych w zakwestionowanym fragmencie uchwały.

Ponadto autor skargi zauważył, że rozporządzenie 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) określa jedynie minimalną szerokość drogi pożarowej (§ 13), zatem i w tym przypadku to Rada w ramach planu powinna skonkretyzować parametry takiej drogi, czyniąc to w taki sam sposób, jak to zostało określone w rozporządzeniu, ale może również parametr ten określić inaczej, byle szerokość ta nie była mniejsza, niż określona w rozporządzeniu. Na prawidłowość zajętogo stanowiska autor skargi powołał się na orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (wyrok: II SA/Wr 532/12, II SA/Wr 169/12, II SA/Wr 747/12, II SA/Wr 168/13, II SA/Wr 307/13, II SA/Wr 463/14). Tym samym, w ocenie organu nadzoru, uchwalając przedmiotowy plan i pomijając określenie parametrów dla ewentualnych dróg wewnętrznych dopuszczonych w ramach grupy kategorii przeznaczenia terenu - infrastruktura drogowa dla terenów 1MW/1-1MW/8, 5ZP/1- 5ZP/7, Rada naruszyła w sposób istotny art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a r.M.I. Natomiast mając na uwadze określenie możliwego przeznaczenia terenu pod drogi wewnętrzne w ramach grupy kategorii przeznaczenia terenu - infrastruktura drogowa, która została ujęta wśród przeznaczeń terenów 1MW/1-1MW/8, 5ZP/1-5ZP/7 uznano za wystarczające stwierdzenie nieważności § 4 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały. Powyższe spowoduje wyeliminowanie dopuszczenia dróg wewnętrznych z zakresu grupy przeznaczeń infrastruktury drogowej, przy jednoczesnym pozostawieniu pozostałych przeznaczeń, a więc obiektów do parkowania, ciągów pieszych i rowerowych oraz pieszo- rowerowych.

W konsekwencji powyższego, w ocenie organu nadzoru, zasadnym jest również stwierdzenie nieważności § 19 ust. 2 pkt 2 uchwały, w myśl którego drogi wewnętrzne na terenie 5ZP/1 dopuszcza się wyłącznie w wydzieleniu wewnętrznym (A); jako regulacji bezpośrednio powiązanych i odnoszących się do ewentualnych dróg wewnętrznych dopuszczonych na terenie 5ZP/1. Stwierdzenie bowiem nieważności § 4 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały spowoduje bezprzedmiotowość powyższej przytoczonego fragmentu planu miejscowego. Natomiast pozostawienie go w obrocie prawnym będzie stało w sprzeczności z charakterem przepisów aktu prawa miejscowego, które winny być jasne, dookreślone i niebudzące jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych.

Odpowiedzi na skargę udzielił Prezydent Wrocławia, 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 organem właściwym do zarządzania ruchem na drogach w granicach Wrocławia, zgodnie z art. 10 ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym, jest Prezydent Wrocławia. Prezydenta miasta obowiązuje zarówno dyspozycja art. 12a u.d.p., jak i - przy pracach nad projektem planu miejscowego - art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Główna dyspozycja dotycząca wyznaczenia miejsc parkingowych z kartą parkingową to właśnie art. 12a u.d.p., natomiast uzupełnienie wprowadzone w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. jest wskazaniem, w jakiej formie prawnej te miejsca mają być wyznaczone. Po łącznej analizie obu przepisów staje się widoczny szerszy zamysł ustawodawcy, że w/w przepisy nie są dwoma nakładającymi się obowiązkami, ale raczej dwoma wzajemnie się uzupełniającymi aspektami tego samego obowiązku. Realizując obowiązek określenia w planach miejscowych miejsc parkingowych, prezydent miasta zobligowany jest do realizacji obowiązku zawartego w art. 12a u.d.p. Z powyższych względów prezydent miasta obowiązany jest zachować zgodność pomiędzy przepisami procedury sporządzania planów miejscowych, a obowiązkiem nałożonym na niego przez ustawodawcę w art. 12a u.d.p. Liczba miejsc parkingowych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową zapisana w planie miejscowym musi się więc mieścić w ramach określonych w art. 12a ust. 2 pkt 1-4 u.d.p. W przekonaniu autora odpowiedzi na skargę, wymóg określenia liczby miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową dotyczy, zgodnie

z art. 12 a ust. 1 pkt 1-3 u.d.p., wyłącznie dróg publicznych, stref ruchu i stref zamieszkania. Wszystkie te elementy dotyczą organizacji i zarządzania różnymi terenami, które nie muszą być bezpośrednio związane z konkretnymi przeznaczeniami terenu stosowanymi w planie miejscowym. Strefy ruchu i strefy zamieszkania zdefiniowane są w Prawie o ruchu drogowym. Strefa zamieszkania lub strefa ruchu może być wprowadzona na etapie realizacji inwestycji, ale nie może być zapisana jako taka w planie miejscowym. Może być wprowadzona zarówno na terenie fabryki, jak i w obrębie wielokondygnacyjnej galerii handlowej. W tym kontekście regulacja § 12 ust. 2 pkt 1 uchwały jest stosowana tylko wtedy, kiedy taka strefa zostanie zaprojektowana.

W związku z powyższym w oparciu o przepisy zawarte w § 12 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały, dotyczące parkowania pojazdów, ustala się w pierwszej kolejności liczbę miejsc parkingowych towarzyszących poszczególnym kategoriom przeznaczenia terenu, a dopiero potem na podstawie ich liczby można ustalić, jaka ich część powinna być przeznaczona na parkowanie pojazdów z kartą parkingową. Wykładnia logiczna wynikająca z analizy przepisów wskazuje, że takie rozwiązanie powinno być stosowane przy konsumowaniu wprowadzonych przepisów dotyczących kart parkingowych. W ocenie skarżonego organu, w uchwale nie powinno znajdować się bezpośrednie powiązanie wskaźników parkingowych ustalonych w § 12 ust. 2 pkt 2 ze wskaźnikami dotyczącymi pojazdów z kartami (§ 12 ust. 2 pkt 1 uchwały). Dotyczą one innych aspektów organizacji ruchu. Wskaźniki z § 12 ust. 2 pkt 1 zapewniają miejsca postojowe dla osób z kartą parkingową na drogach publicznych, strefach ruchu i strefach zamieszkania. Z kolei minimalne wskaźniki określone w § 12 ust. 2 pkt 2 dotyczą obsługi komunikacyjnej dla poszczególnych przeznaczeń terenów. W przekonaniu autora odpowiedzi na skargę, gdyby przyjąć interpretację skarżącego, tu cyt.: „prawidłowa realizacja art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zakresie potrzeby wyznaczania miejsc parkingowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową w ramach określania minimalnej ilości miejsc parkingowych winna uwzględniać potrzebę wyznaczenia takich miejsc w ramach ogólnej minimalnej liczby miejsc parkingowych określonych dla poszczególnych przeznaczeń terenu”, to doprowadziłoby do formalnej sprzeczności. Z jednej bowiem strony, minimalną liczbę miejsc parkingowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową wyznacza się dla poszczególnych przeznaczeń terenu, a z drugiej, z wymogów u.d.p., wyznacza się ją dla dróg publicznych, stref ruchu i stref zamieszkania. Przy czym w/w strefy wprowadzone mogą być na terenach, na których realizowane są przeznaczenia wynikające z zapisów planu miejscowego. Następuje więc sprzeczność interpretacyjna, ponieważ strefy ruchu i strefy zamieszkania „zawierają w sobie” przeznaczenia terenu. W przypadku realizacji inwestycji na terenie, na którym wyznaczono strefy ruchu, przepisy planu wymagałyby realizacji miejsc z kartą, zarówno z wymogów wynikających z wprowadzenia strefy ruchu, jak również ze wskaźników parkingowych dla poszczególnych przeznaczeń terenów. W konsekwencji doprowadziłoby to do zmuszenia inwestora do realizacji znacznie większej liczby miejsc z kartą, niż wynika ona z zapisów ustawy. Dlatego nie można ustalać wskaźników dla obu tych regulacji jednocześnie.

W przekonaniu autora odpowiedzi na skargę, prezentowana przez skarżącego interpretacja ustawy o drogach publicznych jest nadmiernie rozszerzająca, gdyż obejmuje swoim zakresem nie tylko drogi publiczne, strefy zamieszkania oraz strefy ruchu. Zastosowanie ustawy w sposób wskazany przez stronę skarżącą jako wymogu, spowodowałoby przekroczenie władztwa planistycznego przez organ sporządzający plan. W efekcie taka interpretacja spowodowałaby niezasadne obciążenie inwestorów wymogiem realizacji miejsc postojowych dla pojazdów z kartą daleko wykraczające poza wymóg ustawowy. Organ sporządzający plan skorzystał więc z możliwości, do ograniczenia się wyłącznie do minimalnych wymogów zawartych w zapisach obowiązującego prawa. Skarżący nie poparł swojej argumentacji przepisami prawa, a jedynie oparł ją na własnej, rozszerzonej interpretacji zapisów ustawy. Niezależnie od powyższej argumentacji skarżony organ nadmienił, że w rzeczywistości wyjątkowo rzadko występuje problem realizacji przez inwestora zbyt małej liczby miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych na osiedlach wielorodzinnych. Wynika to z faktu, że w § 20 rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, odległość tych miejsc od okien budynków została ustalona liberalniej (5 m od okien budynku mieszkalnego wielorodzinnego i zamieszkania zbiorowego oraz zbliżone bez żadnych ograniczeń do innych budynków). Realizując więc miejsca postojowe dla osób niepełnosprawnych inwestor może więc bilansować miejsca postojowe bez potrzeby zachowania odległości określonych w tym rozporządzeniu dla „zwykłych” miejsc parkingowych.

Odnosząc się do drugiego z zarzutów skargi autor odpowiedzi na skargę podniósł, że uchwałą jest w pełni zgodna z § 4 pkt 9 r. M.I., mówiącym o tym, że projekt tekstu planu miejscowego powinien zawierać ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej

m. in. określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. Projekt planu określa i wskazuje główny układ komunikacyjny, który wyznaczony został za pomocą linii rozgraniczających tereny systemu komunikacyjnego i infrastruktury technicznej od terenów o innym przeznaczeniu. Każdy z wyznaczonych terenów systemu komunikacyjnego został sklasyfikowany zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Zarówno drogi publiczne jak i drogi wewnętrzne, niezbędne do funkcjonowania zaprojektowanego układu komunikacyjnego, zostały wyznaczone i zwymiarowane na załączniku graficznym nr 1 do uchwały oraz określono ich parametry w zapisach projektu planu, co w całości spełnia wymagania odnoszące się do zapisów § 4 pkt 9 lit. a r.M.I.

Uznając za słusznie twierdzenie zawarte w skardze, że „określenie zasad budowy systemu komunikacji, w tym określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, czyli zarówno drogi publiczne w rozumieniu u.d.p., jak i drogi wewnętrzne”, wskazano, że w projekcie planu jak i na załączniku nr 1 do uchwały, ujęte zostały drogi publiczne i drogi wewnętrzne wraz z niezbędnymi parametrami, jak wspomniane powyżej m.in. zwymiarowanie ich szerokości. Ponadto wyznaczone tereny dróg publicznych i wewnętrznych stanowią główny system komunikacyjny, tworzący całościowy szkielet układu komunikacyjnego, powiązany z układem zewnętrznym. Z uwagi na przytoczone argumenty należy uznać, że wymogi wynikające z § 4 r.M.I. zostały zawarte i skonstruowane w zapisach planu miejscowego. W przekonaniu autora odpowiedzi na skargę, na podstawie powołania się na art. 8 pkt 1 u.d.p., w którym zdefiniowane zostało pojęcie drogi wewnętrznej, można jednoznacznie stwierdzić, że drogi wewnętrzne dopuszczone w ramach grupy kategorii przeznaczenia terenu - infrastruktura drogowa dla terenów 1MW/1- 1MW/8, 5ZP/1-5ZP/7 nie należą do dróg publicznych i nie są zlokalizowane w pasie drogowym tych dróg.

Odnosząc się do zawartego w uzasadnieniu do skargi stwierdzenia, tu. cyt.: „brak zaliczenia dróg wewnętrznych do dróg publicznych i nieobjęcie ich regulacjami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg nie oznacza dowolności w zakresie ustaleń parametrów dróg wewnętrznych”, autor odpowiedzi na skargę zwrócił uwagę, że połączenia komunikacyjne w postaci dróg wewnętrznych na w/w terenach będą stanowiły dojazdy do poszczególnych budynków. Dojazdy zaś zostały ujęte i sparametryzowane w rozdziale 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Dodatkowo zwrócono uwagę na fakt, że określając w planie wyższe niż minimalne wskaźniki dla dojazdów i dojazdów do budynków określone w rozporządzeniu, wpływa się bezpodstawnie na ograniczenie możliwości swobodnego kształtowania inwestycji. Aby w sposób nieuzasadniony nie ograniczyć swobody inwestycyjnej oraz z uwagi na wykładnię prawa zgodnie z § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, mówiącej o tym, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń, wynika, że zapisów zawartych w rozdziale 2 rozporządzenia nie należy przytaczać w uchwale planu miejscowego, w przypadku ich uwzględnienia dokładnie w takiej postaci, jakiej zostały zawarte w przepisach. Ponadto określenie minimalnych parametrów dla realizacji dróg wewnętrznych wpływa na przekroczenie władztwa planistycznego prowadzącego do nadmiernego ograniczenia prawa własności z powodu niemożności przewidzenia dokładnych parametrów infrastrukturalnych dla potrzeb realizacyjnych planowanych inwestycji. Analogiczna sytuacja występuje w przypadku zarzutu organu nadzoru dotyczącego braku określenia szerokości dróg pożarowych (ich minimalna szerokość została określona w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009r. w sprawie zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych) w związku z czym nie ma potrzeby przytaczania ustaleń rozporządzenia w treści planu miejscowego.

Autor odpowiedzi na skargę podkreślił, że parametry dróg zostały określone w części tekstowej, jak i na załączniku nr 1 do uchwały. Natomiast organ planistyczny nie określił minimalnej szerokości dróg wewnętrznych stanowiących dojazdy do terenów, bowiem precyzują ją zapisy zawarte w rozdziale 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Nie powinny być one wpisywane do uchwały gdyż stanowiłoby to przepisywanie aktów prawnych powszechnie obowiązujących. W ocenie skarżonego organu, całość przedstawionej w skardze argumentacji, dowodzi iż wszelkie warunki jakie nałożone zostały na organ planistyczny przez ustawodawcę zostały zawarte i uwzględnione podczas sporządzenia projektu planu.

W związku z powyższym, całkowicie nieuzasadniony i bezpodstawny jest zarzut obrazu art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a r.M.I.

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 po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych podzielił zarzuty i argumentację skargi jedynie w części odnoszącej się do naruszenia zasad sporządzania planu poprzez dopuszczenie w zaskarżonej uchwale dróg wewnętrznych bez ustalenia ich parametrów, co przełożyło się z jednej strony na stwierdzenie nieważności § 4 ust. 2 pkt 3 lit. b oraz § 19 ust. 2 pkt 2 uchwały, z drugiej zaś na oddalenie skargi w pozostałej części.

Na początku rozważań wskazać trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Istotne jest też, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność, realizowana w granicach dozwolonych prawem, podlega ochronie sądowej.

Ranga powinności praworządnego działania organów gminy w sferze planistycznej podkreślona została w przepisie art. 28 u.p.z.p. stanowiącym, 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 w całości lub w części koresponduje art. 91 ust. 1 u.s.g., z którego wynika, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Przechodząc do rozważań odnoszących się do konkretnych zarzutów podniesionych w skardze rozpocząć je należy od omówienia w pierwszej kolejności zarzutów, których zasadność Sąd podziela.

Zdaniem Sądu na akceptację zasługiwał więc sformułowany w skardze zarzut naruszenia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 lit. a r.M.I. poprzez nieokreślenie parametrów dróg wewnętrznych, których lokalizację umożliwiono na terenach oznaczonych symbolami: 1 MW/1-1MW/8 oraz 5ZP/1-5ZP/7 w zapisach: § 4 ust. 2 pkt 3 lit. b oraz § 19 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały. Należy wskazać, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej – ustalenia w tym zakresie, stosownie do § 4 pkt 9 lit. a r.M.I. powinny zawierać w szczególności określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikację ulic i innych szlaków komunikacyjnych. W warunkach prawnych wynikających ze wskazanych w skardze jako naruszone przepisów ustawy i aktu wykonawczego należy podzielić stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że w uchwale nie określono żadnych parametrów dla dróg wewnętrznych dopuszczonych w ramach możliwych przeznaczeń dla terenów 1MW/1-1MW/8 i 5ZP/1-5ZP/7 infrastruktury drogowej. Zdaniem Sądu należy uznać, że drogi wewnętrznej, które w realiach niniejszej sprawy dopuszczone zostały na równi z każdym innym przeznaczeniem terenu, wchodzi w skład systemu komunikacji. Co więcej, wbrew stanowisku zawartemu w odpowiedzi na skargę, regulacji poświęconej drogom wewnętrznym nie można sprowadzić wyłącznie

do problemu wymaganego prawem zabezpieczenia dojścia i dojazdu do budynku, ponieważ teoretycznie, w świetle regulacji planu, dla danej jednostki planistycznej możliwe jest określenie przeznaczenia jako wyłączenie droga wewnętrzna (funkcja podstawowa). Istotne również jest, że ustawodawca zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji, tak samo jak Minister Infrastruktury zobowiązując ten organ w powoływanym wcześniej 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. Takie stanowisko prezentowane było w orzecznictwie ogólnoadministracyjnym, w tym w szczególności w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 września 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 493/15, z dnia 19 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 384/15, z dnia 16 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 258/15, z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 196/15, z dnia 30 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 143/15.

Wsparciem dla prezentowanego wyżej stanowiska przez Skład orzekający w niniejszej sprawie jest również zauważanie, że plan miejscowy powinien być sporządzony w formie tekstowej i graficznej, przy czym część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały i jest jej integralnym elementem. W części tekstowej przedmiotowego aktu planistycznego w grupie przeznaczenia terenu – infrastruktura drogowa przyjęto jako jedną z kategorii drogi wewnętrzne (§ 4 ust. 2 pkt 3 lit. b). Ustalenia, co do tej kategorii przeznaczeń nie znajdują jednak rozwinięcia – w zakresie określenia parametrów dróg wewnętrznych - w części tekstowej i graficznej uchwały – poza § 19 ust. 2 pkt 2 uchwały, w myśl którego drogi wewnętrzne na terenie 5ZP/1 dopuszcza się wyłączenie w wydzieleniu wewnętrznym (A). Pominięcie w części tekstowej określenia parametrów ewentualnych dróg wewnętrznych dopuszczonych w ramach grupy kategorii przeznaczenia terenu – infrastruktura drogowa, przy jednoczesnym braku przedstawienia takiego docelowego układu komunikacyjnego na rysunku planu, wywołuje wątpliwości, co do swojej treści i woli lokalnego prawodawcy. W tych okolicznościach Sąd znalazł podstawy do uwzględnienia zarzutów sformułowanych w skardze. W konsekwencji powyższego, zasadnym okazało się również żądanie skarżącego, stwierdzenia nieważności § 19 ust. 2 pkt 2 uchwały, jako regulacji bezpośrednio powiązanej z § 4 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały.

Odnosząc się do pozostałych zarzutów skargi, w ocenie Sądu, spór winien być ostatecznie rozstrzygnięty na korzyść organu gminnego.

Organ nadzorczy zarzucił, że unormowanie zawarte w § 16, § 17, a także rysunku planu w zakresie terenów 1MW/1-1MW/8 podjęte zostało z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., poprzez brak prawidłowej realizacji upoważnienia ustawowego w zakresie wyznaczania liczby miejsc parkingowych przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Nie podzielając tego zarzut skargi należało stwierdzić, że Rada Miejska Wrocławia podejmując zaskarżoną uchwałę zrealizowała obowiązek ustawy w zakresie wyznaczania liczby miejsc parkingowych przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Na podstawie § 12 ust. 2 uchwały Rada Miejska określiła obowiązujące ustalenia dotyczące parkowania pojazdów. Zgodnie z pkt 1 tego ustępu, na terenach przeznaczonych na realizację drogowych celów publicznych oraz w strefach zamieszkania i strefach ruchu obowiązują miejsca postojowe przeznaczone do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową co najmniej w liczbie: a) 1 stanowisko - jeżeli liczba stanowisk wynosi 6-15; b) 2 stanowiska - jeżeli liczba stanowisk wynosi 16-40; c) 3 stanowiska - jeżeli liczba stanowisk wynosi 41-100; d) 4% ogólnej liczby stanowisk jeżeli ogólna liczba stanowisk wynosi więcej niż 100. Z kolei w pkt 2 tego ustępu ustalono, że w planie miejscowym obowiązują miejsca postojowe dla samochodów osobowych towarzyszące poszczególnym kategoriom przeznaczenia terenu co najmniej w liczbie ustalonej zgodnie z wskazanymi w podpunktach (od a do l) wskaźnikami.

W przepisie § 12 ust. 2 pkt 1 lit. a-d uchwały uregulowano zatem minimalną liczbę miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. W konsekwencji uregulowano jeden z obligatoryjnych elementów planu miejscowego, wymagany na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Przyjęcie takiego stanowiska jest konsekwencją poczynienia przez Skład orzekający w niniejszej sprawie własnej interpretacji regulacji prawnej, której rozbieżne rozumienie pomiędzy stronami 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. dotyczących wymogu ustalenia minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, § 12 ust. 2 pkt 1 uchwały powinien zostać bezpośrednio powiązany ze wskaźnikami ustalonymi w pkt 2 tego ustępu, a odnoszącymi się do poszczególnych przeznaczeń terenów ustalonych w planie. Po drugie, za istotnie naruszające przepisy prawa uznano ograniczenie się w rozpatrywanej materii jedynie do terenów przeznaczonych na realizację drogowych celów publicznych oraz stref zamieszkania i stref ruchu.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, przedstawiona przez organ nadzoru 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 bowiem zarówno do ogólnej liczby miejsc do parkowania, jak i miejsc przeznaczonych dla posiadaczy kart parkingowych. Przyjętą 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 rodzaju tych miejsc. Wzmocnieniem przyjętego stanowiska będzie dalsze brzmienie analizowanego przepisu, które nakazuje łącznie określić sposób realizacji przyjętej w planie ilości miejsc do parkowania. Ponadto przyjdzie zauważyć, że w związku z omawianą nowelizacją nie wprowadzono jakichkolwiek zmian w rozporządzeniu z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587). Brak jest zatem konieczności przyjmowania rozwiązań, które bezpośrednio wiązałyby miejsca dla posiadaczy kart parkingowych ze wskaźnikami wyznaczającymi ogólną liczbę miejsc postojowych przewidzianą dla poszczególnych przeznaczeń terenów ustalonych w planie. Idąc dalej, z brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nie można wywieść obowiązku określenia minimalnej ilości miejsc parkingowych pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową odrębnie dla każdego z przeznaczeń terenów ustalonych w planie. Prawidłową realizacją analizowanego obowiązku może być zatem wskazanie jednego obszaru na rysunku planu, w którym taka minimalna liczba miejsc ma być wyznaczona. Mogą być to również, tak jak w niniejszej sprawie, wyłączenie tereny przeznaczone na realizację drogowych celów publicznych oraz strefy zamieszkania i strefy ruchu. Przeciwnie stanowisko organu nadzoru w tym zakresie wynika z rozszerzającej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. i prowadzi do niedopuszczalnego domniemania władztwa planistycznego, które może być ustanawiane jedynie w drodze jednoznacznej, niebudzącej wątpliwości podstawy materialnoprawnej. Co więcej, stosowanie rozszerzającej wykładni przepisów, w przypadku nakładania obowiązków ograniczających prawo własności, a takim niewątpliwie jest wskazywany przez organ nadzoru wymóg określenia w planie - dla każdego z przeznaczeń - minimalnej ilości miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową powinno być ostrożne, wyważone i racjonalne.

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).

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 - celu wprowadzonych zmian, jakim jest zabezpieczenie miejsc przeznaczonych do parkowania dla osób niepełnosprawnych. Prezentowana w sprawie wykładania art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. pozostaje także w zgodzie w wynikającym z art. 1 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p. obowiązkiem uwzględnienia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymagań ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeb osób niepełnosprawnych. Dokonując wykładni systemowej należy natomiast zwrócić uwagę na zachowanie spójności pomiędzy zaprezentowanym rozumieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. a regulacją wynikającą z dodanego na mocy art. 3 ustawa 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 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych, jakim odpowiadać powinny budynki i ich usytuowanie – zob. § 18 (tak też WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 554/15).

Lektura zaskarżonej uchwały w sposób jednoznaczny potwierdza więc, że Rada Miejska Wrocławia sprostала tym minimalnym wymogom nałożonym na organ planistyczny przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. W konsekwencji zarzuty skargi wskazujące na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 nie zasługiwały na uwzględnienie. Zdaniem Sądu ograniczenie się w § 12 ust. 2 pkt 1 uchwały do uregulowania miejsc postojowych

przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową wyłączenie na terenach przeznaczonych na realizację drogowych celów publicznych oraz w strefach zamieszkania i strefach ruchu nie daje podstaw do sformułowania zarzutu istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

Mając powyższe na uwadze oraz zgodnie z art. 147 § 1 (podstawa prawna do uwzględnienia skargi w części), art. 151 (podstawa prawna do oddalenia skargi w pozostałej części), art. 152 i art. 200 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji.