



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 września 2021 r.

Poz. 4430

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.9.3.2021.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 28 września 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372),

stwierdzam nieważność

§ 21 ust. 2 pkt 3, § 21 ust. 3 pkt 1 oraz § 24 ust. 2 pkt 2 uchwały nr XXIX/190/2021 Rady Gminy Borów z dnia 30 sierpnia 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Boreczek.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 30 sierpnia 2021 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372) i art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 z późn. zm.), w związku z uchwałą nr IX/84/2019 Rady Gminy Borów z dnia 10 lipca 2019 r. w sprawie przystąpienia do porządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Boreczek oraz po stwierdzeniu, że w niniejszej uchwale nie zostały naruszone ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Borów przyjętego uchwałą nr XXXVI/223/2010 Rady Gminy Borów z dnia 8 lutego 2010 r., Rada Gminy Borów podjęła uchwałę nr XXIX/190/2021 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Boreczek, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała, wraz z dokumentacją planistyczną, została przekazana Wojewodzie Dolnośląskiemu pismem z dnia 3 września 2021 r. (znak pisma: IOŚR.6721.005.2019) i wpłynęła w dniu 9 września 2021 r.

Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych (zob. wyrok NSA z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2053/16).

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że § 21 ust. 2 pkt 3, § 21 ust. 3 pkt 1 oraz § 24 ust. 2 pkt 2 analizowanej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 oraz art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293), zwanej dalej „upzp” w związku z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak określenia wskaźnika minimalnej liczby miejsc parkingowych dla przewidzianej w planie zabudowy mieszkaniowej, będącej jednym z przeznaczeń na terenie oznaczonych symbolem 1U (§ 21 ust. 2 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 1 uchwały) oraz dla przewidzianych w planie lokali mieszkalnych w ramach istniejącej zabudowy na terenie oznaczonym symbolem 1KK-U (§ 24 ust. 2 pkt 2 uchwały).

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwoliła stwierdzić, że Rada Gminy Borów, uchwalając przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Uzupełnienie tego przepisu stanowi §4 pkt 9 lit. c rozporządzenia, w którym ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W § 21 uchwały Rada Gminy Borów wprowadziła szczegółowe ustalenia dla terenów oznaczonych w planie miejscowym symbolami 1U, dla których jako przeznaczenia podstawowe ustalono: „§ 21. 1. Ustala się teren zabudowy usługowej, oznaczony symbolem 1U. 2. W zakresie przeznaczenia terenu obowiązują następujące ustalenia: 1) zabudowa usługowa; 2) zabudowa składowo-magazynowa; 3) zabudowa mieszkaniowa”. Odnosnie zabudowy mieszkaniowej Rada w §21 ust. 3 postanawiała ponadto: „3. W zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: 1) ustala się zabudowę mieszkaniową wyłącznie w formie wbudowanej w budynek usługowy, w którym dopuszcza się wydzielenie lokali mieszkalnych o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku;”.

W § 24 uchwały Rada przewidziała zaś następujące przeznaczenia: „§ 24. 1. Ustala się teren komunikacji kolejowej lub zabudowy usługowej, oznaczony symbolem 1KK-U. 2. W zakresie przeznaczenia terenu obowiązują następujące ustalenia: 1) obiekty i urządzenia związane z obsługą ruchu kolejowego; 2) lokale mieszkalne w ramach istniejącej zabudowy; 3) zabudowa usługowa, z wyłączeniem obiektów związanych ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, domów opieki społecznej, szpitali lub obiektów zamieszkania zbiorowego.”.

Jednocześnie, Rada Gminy Borów w § 12 uchwały, w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, uregulowała minimalną liczbę miejsc do parkowania dla poszczególnych przeznaczeń przewidzianych w planie miejscowym, pomijając jednakże zabudowę mieszkaniową przewidzianą w przeznaczeniu terenu 1U, jak i lokale mieszkalne, wskazane w przeznaczeniu terenu 1KK-U: „1) ustala się obowiązek zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc do parkowania na minimum: a) 2 miejsca do parkowania na każdy budynek mieszkalny w ramach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, b) 1,5 miejsca do parkowania na każdy lokal mieszkalny w ramach zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, c) 1 miejsce do parkowania na każde rozpoczęte 50 m² powierzchni użytkowej lokali użytkowych, d) 1 miejsce do parkowania na każde 2 stanowiska pracy w ramach zabudowy produkcyjnej, składowej i magazynowej, e) 1 miejsce do parkowania na każde 2 stanowiska pracy w ramach obiektów obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodnich;”.

Zgodnie z powyższym, nie ustalono minimalnej liczby miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej przewidzianej na terenach zabudowy usługowej 1U i lokali mieszkalnych w ramach istniejącej zabudowy na terenach komunikacji kolejowej lub zabudowy usługowej 1KK-U. Regulacji tej nie wypełnia zapis § 12 ust. 1 lit. a i lit. b uchwały, które wprost odnoszą się jedynie do zabudowy jednorodzinnej i wielorodzinnej.

Jednym z obligatoryjnych elementów planu miejscowego, który należy uwzględnić na etapie dokonywania jego ustaleń, jest określenie minimalnej liczby miejsc do parkowania. Zgodnie ze wskazanym powyżej, art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie 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.

W ocenie organu nadzoru brak ustalenia w tekście planu miejscowego regulacji odnoszących się do liczby miejsc parkingowych wobec terenu, na którym przewidziano zabudowę mieszkaniową i lokale mieszkaniowe, narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ze wskazanych powyżej ustawowych regulacji wynika bowiem, że wskaźnik minimalnej liczby miejsc do parkowania stanowi element obligatoryjny planu miejscowego. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W §4 pkt 9 lit. c rozporządzenia, ustalono ponadto wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny więc zawierać wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Równocześnie minimalna liczba miejsc do parkowania powinna być określona dla wszystkich przeznaczeń terenu.

W toku prowadzonego postępowania nadzorczego, na skutek zapytania Wojewody Dolnośląskiego, Rada Gminy Borów wyjaśniła w piśmie z dnia 22 września 2021 r., znak: OA.0711.005.2021, że zapisy § 12 pkt 1 dotyczące minimalnej liczby miejsc do parkowania dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej zostały ustalone wyłącznie dla terenów, w których tego typu funkcje stanowią główne przeznaczenie terenu (tj. nie posiadające dodatkowych ograniczeń w zapisach szczegółowych dla poszczególnych terenów).

Odnosząc się do wyjaśnienia Gminy należy podkreślić, iż żaden przepis ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ani rozporządzenia nie upoważnia Rady do zawężenia obligatoryjnej regulacji minimalnej liczby miejsc do parkowania jedynie do przeznaczenia dominującego na danym terenie i nieposiadającego dodatkowych ograniczeń w zapisach szczegółowych dla poszczególnych terenów.

Obowiązkiem Rady Gminy jest określenie miejsc parkingowych dla wszystkich przeznaczeń dopuszczonych dla danego terenu. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 30 lipca 2019 r. (sygn. akt II SA/Wr 297/19): „(...) nie ma przy tym znaczenia, czy określone przeznaczenie ma charakter przeznaczenia podstawowego, czy pełni rolę uzupełniającą, gdyż ani przywołany przepis u.p.z.p., ani przepis rozporządzenia nie dają podstaw do przyjęcia, by ustawodawca ograniczył obowiązek określenia ilości miejsc parkingowych wyłącznie dla przeznaczenia wiodącego”.

Podkreślić przy tym należy, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie wiążą jedynie właścicieli danego terenu, ale także organy, we właściwości których pozostaje wypowiedzanie się w kwestii praw i obowiązków właściciela nieruchomości na podstawie przepisów odrębnych. Jednym z takich przepisów jest m.in. art. 35 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333), zgodnie z którym przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli projekt budowlany byłby niezgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego to właściwy organ, na podstawie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę. Postanowienia planu miejscowego muszą być zatem jednoznaczne, a stosowanie w tym wypadku jakiegokolwiek pozaliteralnej wykładni przepisów prawa w celu doprecyzowania postanowień planu należy uznać za niedopuszczalne.

Biorąc pod uwagę regulacje zawarte w ustawie i rozporządzeniu oraz zapisy uchwały należy stwierdzić, że w przypadku realizacji na terenie 1U zabudowy mieszkaniowej, o której mowa w § 21 ust. 2 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 1 oraz lokali mieszkalnych na terenach 1KK-U wskazanych w § 24 ust. 2 pkt 2 uchwały, minimalna ilość miejsc parkingowych nie zostanie zapewniona.

Plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Zdaniem organu nadzoru, określenie minimalnej liczby miejsc do parkowania należy do istotnych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Miejscowy plan określa ład przestrzenny, w ramach którego określone w nim przeznaczenia terenów muszą, m. in. zawierać obowiązkowo minimalną liczbę miejsc do parkowania. To miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, określający wymagania dla kształtowanego ładu przestrzennego, wyznacza zatem ogólne regulacje dla każdego inwestora.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski