



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 7 kwietnia 2023 r.

Poz. 2352

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.52.10.2023.MC2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 6 kwietnia 2023 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLVI/867/2023 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 24 lutego 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego środkowo-zachodniej części wsi Wysoka.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kobierzyce na sesji w dniu 24 lutego 2023 r. podjęła uchwałę nr XLVI/867/2023 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego środkowo-zachodniej części wsi Wysoka, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 10 marca 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 16 ust. 6, § 17 ust. 6 i § 20 ust. 6 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, polegającym na braku określenia obligatoryjnych wskaźników w zakresie minimalnej liczby miejsc parkingowych dla dopuszczonej w ramach przeznaczenia podstawowego terenów 1MW i 1MW/U zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oraz dla dopuszczonej w ramach przeznaczenia uzupełniającego terenu 3U zabudowy mieszkaniowej;
- § 21 ust. 3 pkt 1 lit. d uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ustawy, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez ustalenie na terenie o symbolu 2UP nieprzekraczalnej linii zabudowy od strony terenu publicznego ciągu pieszo-jezdnego oznaczonego symbolem 2KDPj z naruszeniem postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kobierzyce.

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, pozwala stwierdzić, że Rada Gminy Kobierzyce, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową, zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu, rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404). Organ nadzoru zwraca jednak uwagę, że w analizowanym przypadku zastosowanie znajdzie poprzednio obowiązujące rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Zgodnie bowiem z §12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętej przed dniem 24 grudnia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe. Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta przez Radę Gminy Kobierzyce w dniu 29 października 2021 r.

I

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.

Realizując ustawowy wymóg określenia powyższych parametrów Rada Gminy Kobierzyce w § 16 ust. 6 uchwały wprowadziła ustalenia dotyczące parkowania pojazdów na terenie oznaczonym symbolem 1MW. Ustalenia te wprowadzono dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz dla zabudowy usługowej. Tymczasem, podstawowym przeznaczeniem terenu 1MW jest zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna.

Analogiczne ustalenia wprowadzono w § 17 ust. 6 uchwały dla terenu o symbolu 1MW/U, którego przeznaczeniem podstawowym, obok zabudowy usługowej, jest zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna.

Z kolei w § 20 uchwały wprowadzono ustalenia szczegółowe dla terenu o symbolu 3U – terenu zabudowy usługowej, dla którego dopuszczono w ramach przeznaczenia uzupełniającego zabudowę mieszkaniową jako funkcję towarzyszącą. W ustępie 6, w ramach ustaleń dotyczących miejsc parkingowych, wprowadzono odpowiednie parametry jedynie dla zabudowy usługowej.

W odpowiedzi na zapytanie Wojewody Dolnośląskiego dotyczące braku ustalenia powyższego parametru dla przewidzianej na wskazanych terenach funkcji mieszkaniowej, Gmina Kobierzyce wyjaśniła, że brak wprowadzenia odpowiednich parametrów jest omyłką pisarską.

W ocenie organu nadzoru brak ustalenia w tekście planu miejscowego regulacji odnoszących się do liczby miejsc parkingowych dla wszystkich dopuszczonych na terenach o symbolach 1MW, 1MW/U i 3U funkcji 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. W orzecznictwie i doktrynie wskazuje się, że rozumienie pojęcia „obowiązkowości” oznacza, że plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wówczas, gdy okoliczności faktyczne

dotyczące obszaru objętego planem uzasadniają dokonanie takich ustaleń (wyrok NSA z dnia 13 października 2011 r. sygn. II OSK 1566/11, z dnia 6 września 2012 r. sygn. II OSK 1343/12). Obowiązkiem rady gminy jest przy tym 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”. Również w wyroku z dnia 21 października 2021 r. (sygn. akt II SA/Wr 125/21) Sąd ten podkreślił, że: „Skoro bowiem dopuszczono na nich funkcję m.in. usług publicznych oraz jako uzupełniającą funkcję mieszkaniową (zabudowę mieszkaniową) to istniała możliwość a jednocześnie konieczność, ustalania liczby miejsc parkingowych nie tylko w stosunku do powierzchni obiektów usługowych – tak jak uczyniono – ale także w stosunku do ilości mieszkań. Bez znaczenia, w ocenie Sądu, pozostaje fakt, że zabudowa mieszkaniowa dopuszczona została jako przeznaczenie uzupełniające. Ta okoliczność nie oznacza bowiem, że odrębna zabudowa mieszkaniowa nie może na tym terenie powstać obok zabudowy usługowej. Należy zatem mieć na uwadze, że wymóg ustalenia w planie miejscowym liczby miejsc parkingowych ma na celu umożliwienie zapewnienia prawidłowej dostępności komunikacyjnej danego terenu”.

Stwierdzić zatem należy, że obowiązek określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania dotyczy nie tylko przewidzianej w ramach przeznaczenia podstawowego terenów 1MW i 1MW/U zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, ale także zabudowy mieszkaniowej, przewidzianej w ramach przeznaczenia uzupełniającego na terenie 3U. Biorąc pod uwagę regulacje zawarte w ustawie i rozporządzeniu oraz zapisy uchwały należy stwierdzić, że w przypadku realizacji na terenach 1MW, 1MW/U i 3U zabudowy mieszkaniowej 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.

Skoro zatem uchwała Rada Gminy Kobierzyce, dla terenów oznaczonych symbolami 1MW, 1MW/U i 3U, nie zawiera obligatoryjnego elementu, tj. wskaźnika minimalnej ilości miejsc parkingowych, za uzasadnione należy uznać stwierdzenie nieważności uchwały w tym zakresie.

II

Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Jak wynika z treści art. 20 ust. 1 zd. 1 ustawy plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych.

W § 21 uchwały Rada Gminy Kobierzyce wprowadziła ustalenia szczegółowe dla terenów zabudowy usług publicznych oznaczonych na rysunku planu symbolami 1UP i 2UP. Dla wskazanych terenów w ustępie 3 wprowadzono ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy. W punkcie 1 lit. d ustalono nieprzekraczalną linię zabudowy w odległości 4m od linii rozgraniczającej z terenem publicznego ciągu pieszo-jezdnego oznaczonego symbolem 2KDPj.

Teren 2UP, wyznaczony w przedmiotowym planie miejscowym, w studium Gminy Kobierzyce, przyjętym uchwałą Rady Gminy Kobierzyce nr XXI/413/2020 z dnia 21 sierpnia 2020 r. (zmienionym zarządzeniem zastępczym Wojewody Dolnośląskiego nr 1/2023 z dnia 14 lutego 2023 r. w sprawie wprowadzenia obszaru udokumentowanego złoża kopaliny do Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kobierzyce), zlokalizowany jest na terenie ZP2. Studium dla tego terenu dopuszcza wymiennie przeznaczenie pod funkcję usług publicznych – UP. Na terenach UP w studium (str. 77) ustalono minimalną odległość linii zabudowy od strony dróg publicznych i innych terenów publicznych wynoszącą 10 m.

W toku prowadzonego postępowania organ nadzoru wystąpił do Gminy o wyjaśnienie przyjętych w planie ustaleń. Gmina Kobierzyce oświadczyła, że ustalona w planie miejscowym minimalna odległość linii zabudowy od terenu publicznego ciągu pieszo-jezdnego nie jest zgodna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kobierzyce.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że organy gminy przy tworzeniu i uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego związane są ustaleniami studium. Stopień związania planu miejscowego ustaleniami studium uzależniony jest od szczegółowości zapisów studium, co oznacza, że zwiążanie to może być silniejsze lub słabsze. Stopień szczegółowości ustaleń studium zależy zatem od woli organu uchwalającego studium (wyrok NSA z dnia 1 lipca 2010 r., II OSK 904/10; z dnia 27 września 2007 r., II OSK 1028/07).

Wskazać należy, że przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu w studium nie są tym samym, co przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu w planie, inne są bowiem skutki tych aktów. Zapisy studium mają znaczenie przy uchwalaniu planu, natomiast ustalenia dotyczące przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu w miejscowym planie wywoływać będą skutek wobec podmiotów zewnętrznych wobec organów gminy. Ustalenia studium nie mogą być przeniesione wprost do zapisów planu ale oczywistym jest również, że nie mogą być ze sobą sprzeczne (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 223/10). Jak wskazał WSA w Krakowie w wyroku z dnia 1 lutego 2010 r., (sygn. akt II SA/Kr 1207/09), jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest przestrzeganie zgodności treści tego planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Takie stanowisko zajęły sądy administracyjne w innych orzeczeniach, m. in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 maja 2008 r. (sygn. akt II OSK 114/08). W podanym wcześniej wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie odniósł się także do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 11 lutego 2008 r. (sygn. akt II SA/Gl 817/06), który wyjaśnił m.in., że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy służy gminie do określenia kierunków jej polityki przestrzennej. Stąd, zgodnie z art. 10 ust. 2 tej ustawy, jego postanowienia wyznaczają z zasady ogólne kierunki działalności i wskaźniki dla wydzielonych obszarów. Studium zawiera diagnozę zagospodarowania przestrzennego i określa politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego, zwykle w dłuższym czasie. Postanowienia studium są dla organu sporządzającego plan wiążące (art. 9 ust. 4 przedmiotowej ustawy), co oznacza, że zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć.

Powyższe stanowisko potwierdza także orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, który m.in. w wyroku z dnia 17 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 224/18, wskazał, że: „Plan miejscowy nie może wprowadzić zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania, a jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Studium nie ma, co prawda, mocy aktu powszechnie obowiązującego (nie jest aktem prawa miejscowego), lecz jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru zwraca uwagę, że uchwalony przez Radę Gminy Kobierzyce plan miejscowy zawiera liczne błędy redakcyjne, powodujące jego ogólną nieczytelność i wewnętrzną sprzeczność jego ustaleń.

W § 10 pkt 1 lit. c uchwały ustalono minimalną powierzchnię działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości na terenach oznaczonych symbolem MU/U. Terenów o takim symbolu nie ma w planie miejscowym. Jednocześnie uchwała nie przewiduje ustaleń w tym zakresie dla terenu objętego planem miejscowym o symbolu MW/U.

Liczne błędy zawierają także ustalenia wprowadzone dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MN/U, 2MN/U i 3MN/U. W § 15 ust. 3 pkt 2 lit. d uchwały ustalając nieprzekraczalną linię zabudowy ustalono ją na terenie MN/U w odległości 6 m od linii rozgraniczającej z terenem publicznego ciągu pieszo-jezdnego oznaczonego symbolem 3KDPj, podczas gdy tereny MN/U nie sąsiadują z ciągiem pieszo-jezdnym 3KDPj. Z załącznika graficznego do uchwały wynika, że teren 3MN/U sąsiaduje z ciągiem 2KDPj, przy czym odległość linii zabudowy jest mniejsza niż 6 metrów.

Ustalając w § 15 ust. 5 uchwały obsługę komunikacyjną terenów nie odniesiono się do terenów o symbolach 2-3MN/U. Ponadto, brak jest w planie miejscowym terenu o symbolu 2MU, o którym mowa w punkcie 3 wskazanej regulacji. Dodatkowo, w punkcie 1 ustalono, że obsługę komunikacyjną terenu o symbolu 1MN/U należy zapewnić od strony drogi publicznej 1KDL i od ulicy Radosnej znajdującej się poza opracowaniem planu, jednak w punkcie 2 wskazano, że obsługę tego terenu należy zapewnić od przyległego terenu drogi publicznej 1KDL. Tym samym w punkcie 2 częściowo ograniczono ustalenie zawarte w punkcie 1.

W zakresie ustaleń dla terenu o symbolu 3U w § 20 ust. 5 pkt 1 uchwały przyjęto, że obsługę komunikacyjną tego terenu należy zapewnić, między innymi, od strony przyległego terenu drogi publicznej 1KDD, jednak teren 3U nie sąsiaduje z drogą 1KDD. Błąd zawierają także ustalenia w tym zakresie dotyczące terenu 1UP (§ 21 ust. 5 pkt 1 i 2 uchwały). Teren 1UP nie sąsiaduje z ciągami pieszo-jezdnymi 1-2 KDPj i drogą 1KDL.

Niespójność ustaleń planu zachodzi ponadto pomiędzy postanowieniami § 21 ust. 6 pkt 3 lit. b oraz § 21 ust. 3 pkt 4 uchwały w zakresie formy garaży. Pierwszy z zapisów stanowi o realizacji miejsc parkingowych w formie garaży wbudowanych w bryłę budynku usługowego, natomiast drugi z zapisów mówi o garażach wolnostojących.

Ze względu na zakres stwierdzonych przez organ nadzoru naruszeń i błędów redakcyjnych w uchwale nr XLVI/867/2023 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 24 lutego 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego środkowo-zachodniej części wsi Wysoka za uzasadnione należy uznać stwierdzenie nieważności ww. uchwały w całości. W ocenie organu nadzoru stwierdzenie nieważności uchwały w całości jest konieczne ze względu na przyszłe możliwe trudności interpretacyjne przy wykonywaniu uchwały związane z prawidłowym odczytaniem jej treści.

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