



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 2. ust. 1 pkt 2 we fragmencie: „samodzielny budynek lub budowla, w tym w szczególności” uchwały Nr LII/587/23 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy – terenu położonego w rejonie ul. Nowodworskiej.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 stycznia 2023 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym i art. 3 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.) Rada Miejska Legnicy podjęła uchwałę Nr LII/587/23 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy – terenu położonego w rejonie ul. Nowodworskiej, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 lutego 2023 r., natomiast dokumentacja planistyczna w dniu 6 lutego 2023 r. Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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 podjęcie §2 ust. 1 pkt 2 we fragmencie: „samodzielny budynek lub budowla, w tym w szczególności” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na nieokreśleniu parametru udziału powierzchni zabudowy, intensywności zabudowy i powierzchni terenu biologicznie czynnego dla infrastruktury drogowej w postaci samodzielnego budynku lub budowli będących obiektem do parkowania.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. 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 uchwały, pod kątem przepisu art. 28 ust. 1 ustawy, spowodowała stwierdzenie, że Rada Miejska Legnicy, uchwalając przedmiotowy miejscowy 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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 Miejską Legnicy w dniu 28 czerwca 2021 r.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 zaopatrzone w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Uszczegółowienie tego przepisu stanowi § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że ustalenia te powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

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 parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, takich jak: maksymalna i minimalna intensywność zabudowy czy powierzchnia terenu biologicznie czynnego należy do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości. Należą również do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym lub ustalenie ich w sposób niejednoznaczny, z zasady wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Jednak obowiązek zawarcia w planie miejscowym zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy. Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski - red., Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161).

Rada Miejska Legnicy w §6 ust. 3 uchwały postanowiła, że dla infrastruktury technicznej oraz infrastruktury drogowej nie obowiązują linie zabudowy oraz ustalenia dla terenów, dotyczące:

- 1) udziału powierzchni zabudowy;
- 2) wskaźnika intensywności zabudowy;
- 3) powierzchni terenu biologicznie czynnego.

W myśl §5 ust. 1 pkt 5 uchwały przez infrastrukturę techniczną należy rozumieć tereny przeznaczone pod lokalizację obiektów takich jak: stacje transformatorowe, stacje gazowe, obiekty infrastruktury kanalizacyjnej, obiekty infrastruktury wodociągowej, obiekty infrastruktury ciepłowniczej, a także obiekty do nich podobne nienależące do innego przeznaczenia terenu. Z kolei w myśl §5 ust. 1 pkt 4 uchwały przez infrastrukturę drogową należy rozumieć tereny przeznaczone pod lokalizację obiektów takich jak: place, drogi wewnętrzne, ciągi piesze, ciągi rowerowe, ciągi pieszo-rowerowe, obiekty do parkowania, a także obiekty do nich podobne nienależące do innego przeznaczenia terenu.

Prawodawca lokalny w §2 ust. 1 pkt 2 uchwały zdefiniował zastosowane w uchwale pojęcie obiektów do parkowania. Zgodnie z tym przepisem obiekty do parkowania oznaczają – samodzielny budynek lub budowla, w tym w szczególności parking terenowy otwarty, a także części wbudowane w budowlę lub budynek przeznaczone do przechowywania pojazdów samochodowych.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru soi na stanowisku, że uzasadnione i racjonalne jest nie określanie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy dla infrastruktury technicznej i dla

infrastruktury drogowej w postaci terenów przeznaczonych pod lokalizację placów, dróg wewnętrznych, ciągów pieszych, ciągów rowerowych, ciągów pieszko-rowerowych, parkingów terenowych otwartych i przeznaczonych do przechowywania pojazdów części wbudowanych w budowlę lub budynek.

Organ nadzoru kwestionuje jednak brak określania parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy dla terenów przeznaczonych pod lokalizację samodzielnych budynków i samodzielnych budowli (za wyjątkiem parkingów terenowych otwartych) przeznaczonych do przechowywania pojazdów. Usytuowanie samodzielnego budynku, jak również niektórych samodzielnych budowli (w myśl przepisów prawa budowlanego zakres przedmiotowy pojęcia budowla jest bardzo pojemny) przeznaczonych do przechowywania pojazdów wiąże się bowiem z zabudową działki, w szczególności z zabudową kubaturową.

Wojewoda Dolnośląski pismem z dnia 10 lutego 2023 r. wystąpił do Rady Miejskiej Legnicy o wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie. Pismem z dnia 17 lutego 2023 r. wyjaśnień udzielił Zastępca Prezydenta Legnicy.

W udzielonych wyjaśnieniach wskazano między innymi, że „...zgodnie z §6 ust. 2 uchwały na obszarze objętym planem miejscowym nie dopuszcza się jednokondygnacyjnych garaży boksowych, które zasadniczo stanowią główną strukturę obiektów do parkowania w postaci samodzielnych budynków. Uznano, że taka struktura, jako zajmująca znaczną powierzchnię, a przy tym nieefektywnie rozwiązująca problemy parkowania pojazdów i wykorzystania działki, nie jest wskazana na tym terenie. Z racji wykluczenia jednokondygnacyjnych garaży boksowych bardzo mało prawdopodobnym jest, aby w obszarze planu powstały inne samodzielne budynki garażowe (W Legnicy nie występuje obecnie żaden wielopoziomowy, wolnostojący, samodzielny budynek garażowy). Niemniej jednak uznano, że aby taniej i efektywniej rozwiązywać problemy związane z parkowaniem pojazdów w miastach, celem będzie zwolnienie takich inwestycji z dodatkowych obostrzeń, podobnie jak inwestycji z zakresu koniecznej infrastruktury technicznej”.

Organ nadzoru nie uznał powyższych wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Legnicy z dnia 17 lutego 2023 r.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest powszechnie obowiązującym aktem normatywnym, którego ustalenia dotyczą nie tylko istniejącego w dniu przyjęcia planu stanu faktycznego, lecz kształtują ład przestrzenny i wpływają na procesy inwestycyjne na przyszłość (często na wiele lat). Bardzo małe prawdopodobieństwo powstania w obszarze planu samodzielnych, wolnostojących, wielopoziomowych budynków czy budowli garażowych nie oznacza, że można w przyszłości realizację takich inwestycji zupełnie wykluczyć.

Po drugie, dążenie do efektywnego i ekonomicznie racjonalnego rozwiązywania problemów związanych z parkowaniem pojazdów w miastach jest niewątpliwie działaniem właściwym. Nie może jednak naruszać przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

W ocenie organu nadzoru, pominięcie w treści kwestionowanego planu parametrów udziału powierzchni zabudowy, powierzchni terenu biologicznie czynnego i wskaźnika intensywności zabudowy dla samodzielnych budynków i samodzielnych budowli (za wyjątkiem parkingów terenowych otwartych) przeznaczonych do przechowywania pojazdów samochodowych, które zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy stanowią element obligatoryjny przedmiotowej uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 1 września 2021 r. (sygn. akt II SA/Wr 126/21) stwierdził, że brak określenia w uchwale w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego parametrów i wskaźników wymaganych przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Biorąc powyższe pod uwagę, w przekonaniu Wojewody Dolnośląskiego, konieczne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego §2 ust. 1 pkt 2 we fragmencie: „samodzielny budynek lub budowla, w tym w szczególności”. Jednocześnie, pozwoli to na pozostawienie w obrocie prawnym całości regulacji §6 ust. 3 uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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