



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając 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

§ 10. ust. 3 pkt 2 we fragmencie: „w budynku mieszkalnym jednorodzinny, w rozumieniu przepisów odrębnych” uchwały Nr LVIII/646/23 Rady Gminy Długoleka z dnia 18 maja 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w obrębie wsi Długoleka - MPZP DŁUGOLEKA XIX.

Uzasadnienie

Rada Gminy Długoleka, na sesji w dniu 18 maja 2023 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), w związku z uchwałą Nr XXXI/356/21 Rady Gminy Długoleka z dnia 20 maja 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w obrębie wsi Długoleka – MPZP DŁUGOLEKA XIX, podjęła uchwałę Nr LVIII/646/23 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w obrębie wsi Długoleka - MPZP DŁUGOLEKA XIX, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 22 maja 2023 r. Dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego w dniu 24 maja 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, że §10 ust. 3 pkt 2 we fragmencie: „w budynku mieszkalnym jednorodzinny, w rozumieniu przepisów odrębnych” uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977; zwaną dalej: „ustawą”) 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; zwanego dalej: rozporządzeniem), polegającym na braku określenia obligatoryjnych wskaźników w zakresie minimalnej liczby miejsc parkingowych dla wszystkich dopuszczonych przeznaczeń terenu IU/MN – teren zabudowy usługowej oraz zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia 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, spowodowała stwierdzenie, że Rada Gminy Długoleka, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Wskazać trzeba w tym miejscu, że zasady sporządzania dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy, przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, 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. 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 uchwalenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta przez Radę Gminy Długoleka w dniu 20 maja 2021 r.

Stosownie do wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) 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. Zgodnie z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia 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 § 10 ust. 3 uchwały ustalono wskaźnik ilości miejsc parkingowych w brzmieniu: „Obowiązują miejsca parkingowe co najmniej w liczbie ustalonej zgodnie z następującymi wskaźnikami: 1) 2 miejsca parkingowe na 1 lokal mieszkalny; 2) 1 miejsce parkingowe na każde rozpoczęte 50 m² powierzchni użytkowej usług w budynku mieszkalnym jednorodzinny, w rozumieniu przepisów odrębnych; 3) 1 miejsce parkingowe na każde rozpoczęte 50 m² powierzchni sprzedaży w obiektach usług handlu detalicznego; 4) 1 miejsce parkingowe na każde rozpoczęte 40 m² powierzchni biurowej w obiektach usługowych.”. Natomiast zgodnie z uchwałą, w tym jej § 21 ust. 1, w planie ustala się teren oznaczony symbolem 1U/MN, opisany jako teren zabudowy usługowej oraz zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, dla którego ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: a) handel detaliczny o powierzchni sprzedaży do 400 m², b) handel hurtowy, c) usługi związane z obsługą klientów takie jak: kancelarie prawne, pracownie informatyczne, pracownie artystyczne, zakłady fryzjerskie i kosmetyczne, poradnie i pracownie medyczne oraz biura: finansowe, rachunkowe, księgowo-ubezpieczeniowe, projektowe, pośredniczące, dostarczające informacji, sporządzające opracowania, d) gastronomia, e) obiekty opieki nad dziećmi, f) przedszkola, g) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, przez którą należy rozumieć budynki mieszkalne jednorodzinne w układzie wolnostojącym, wraz z towarzyszącymi budynkami garażowymi i gospodarczymi oraz towarzyszącą zielenią, wiatami i miejscami parkingowymi oraz wodami powierzchniowymi śródlądowymi, obiektami infrastruktury technicznej, dojazdami i powierzchniami utwardzonymi; 2) przeznaczenie uzupełniające: a) mieszkania towarzyszące, przez które należy rozumieć nie więcej niż 2 mieszkania znajdujące się w jednym budynku niemieszkalnym, b) magazyny, c) terenowe urządzenia sportowe, d) wody powierzchniowe śródlądowe, e) obiekty do parkowania, przez które należy rozumieć samodzielny budynek lub budowlę, w tym w szczególności parking terenowy otwarty, parking dla rowerów, a także części wbudowane w budynek lub budowlę, przeznaczone do przechowywania pojazdów samochodowych, f) zielenią urządzoną, g) obiekty infrastruktury technicznej.

W świetle ustaleń § 21 ust. 1 uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 1U/MN nie zostały określone dla wszystkich rodzajów przeznaczenia terenu wskaźniki ilości miejsc parkingowych. W planie nie ustalono minimalnej ilości miejsc postojowych dla samochodów osobowych dla części przeznaczeń dopuszczonych w planie, takich jak: pracownie artystyczne, poradnie i pracownie medyczne, zakłady fryzjerskie i kosmetyczne, pracownie informatyczne, kancelarie prawne, obiekty opieki nad dziećmi, przedszkola czy gastronomia, prowadzonych w budynku innym niż mieszkalny, a także handlu hurtowego czy magazynów. Organ nadzoru skierował do Rady Gminy Długoleka wystąpienie o wyjaśnienie stwierdzonego naruszenia.

W odpowiedzi Wiceprzewodniczący Rady Gminy Długoleka, w piśmie z dnia 6 czerwca 2023 r., znak: BRG.0711.4.12.2023.ES/3, wskazał, cyt.: „Intencją planu było przeznaczenie terenu, na którym obecnie znajduje się istniejący budynek, pod funkcje usługowo-mieszkaniowe, gdzie funkcje usługowe mogą być realizowane zarówno w formie wbudowanej jak również wolnostojącej. Niedopatrzaniem było doprecyzowanie w §10 ust. 3 pkt 2 uchwały ustalenia <<w budynku mieszkalnym jednorodzinny, w rozumieniu przepisów odrębnych>>. Dla wszystkich usług dopuszczonych w planie, niezależnie od ich formy, celem planu było ustalenie wskaźnika dla miejsc parkingowych określonego w §10 ust. 3 pkt 2 uchwały, a mianowicie: <<1 miejsce parkingowe na każde rozpoczęte 50 m² powierzchni użytkowej usług>>. W związku z powyższym doprecyzowanie zastosowane w §10 ust. 3 pkt 2 uchwały <<w budynku mieszkalnym jednorodzinny, w rozumieniu przepisów odrębnych>> w kontekście zamierzonego celu planu miejscowego nie ma odniesienia.”. Wiceprzewodniczący Rady Gminy Długoleka wskazał również, że: „Powyższy zapis powinien być odczytywany jako z pominięciem sformułowania <<w budynku mieszkalnym jednorodzinny, w rozumieniu przepisów odrębnych>>. Takie założenie będzie odpowiadać celowi planu, określeniu w nim wskaźników dla miejsc parkingowych dla usług oraz potrzebom społecznym mieszkańców i zamierzeniom właściciela terenu.”. Jednocześnie Wiceprzewodniczący Rady Gminy Długoleka wniósł o stwierdzenie nieważności doprecyzowania zawartego w §10 ust. 3 pkt 2 uchwały o brzmieniu „w budynku mieszkalnym jednorodzinny, w rozumieniu przepisów odrębnych”.

Zgodnie z wymogiem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji. Rozporządzenie w § 4 pkt 9 lit. c precyzuje, że 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. Ustalenie w uchwale minimalnej ilości miejsc parkingowych w stosunku do powierzchni obiektów usługowych w budynku mieszkalnym jednorodzinny, w rozumieniu przepisów odrębnych, przy jednoczesnym ustaleniu w planie przeznaczenia terenów o charakterze usługowych także wolnostojących, a więc niewbudowanych w budynki mieszkalne, wywołuje skutek w postaci braku obligatoryjnej regulacji minimalnej ilości miejsc parkingowych dla przeznaczeń o tym charakterze. Powyższe ustalenie organu nadzoru potwierdził Wiceprzewodniczący Rady Gminy Długoleka. Zwrócić należy uwagę, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest, zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy, aktem prawa miejscowego, a więc aktem generalnym i abstrakcyjnym. Generalność aktu prawa miejscowego oznacza jego zastosowanie i wywoływanie skutków prawnych wobec nieoznaczonej liczby adresatów. Abstrakcyjność aktu prawa miejscowego oznacza jego wielokrotne zastosowanie w obrocie prawnym. Akt prawa miejscowego odnosi się nie tylko do obecnego stanu faktycznego zagospodarowania terenów objętych planem, ale określa także zasady i sposób ich zagospodarowania na przyszłość. W tym przypadku uchwała powinna regulować minimalną ilość miejsc do parkowania wobec wszystkich potencjalnie mogących powstać terenów dla funkcji usługowych, w tym wolnostojących, niewbudowanych w budynki mieszkalne jednorodzinne.

W ocenie organu nadzoru, z uwagi na fakt, że kwestia określenia wskaźników minimalnej ilości miejsc parkingowych dla wszystkich przeznaczeń terenu określonych planem zagospodarowania przestrzennego należy do ustaleń o charakterze wiążącym w planowaniu przestrzennym, postanowienia regulujące tę materię powinny zostać określone w sposób jednoznaczny, wskazany w ustawie i rozporządzeniu.

Mając na uwadze powyższe uznano, że uchwała w sposób istotny narusza prawo. Jednocześnie jednak możliwe było stwierdzenie jej nieważności w części. Eliminacja z uchwały § 10 ust. 3 pkt 2 we fragmencie: „w budynku mieszkalnym jednorodzinny, w rozumieniu przepisów odrębnych” powoduje przywrócenie stanu zgodnego z prawem, a więc takiego, w którym wskaźnik minimalnej ilości miejsc parkingowych w stosunku do powierzchni obiektów usługowych będzie miał zastosowanie zarówno do funkcji usługowych realizowanych w formie wbudowanej, jak i wolnostojącej oraz odpowiadać będzie wymaganiom stawianym przez art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia.

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