



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 24 stycznia 2023 r.

Poz. 439



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IF-II.4131.2.2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 19 stycznia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LIV/355/2022 Rady Miejskiej w Parczewie z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych miasta Parczewa.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2022 r. poz. 559) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2022 poz. 503 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIV/355/2022 Rady Miejskiej w Parczewie z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych miasta Parczewa

Uzasadnienie

Uchwała Nr LIV/355/2022 Rady Miejskiej w Parczewie została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 grudnia 2022 r., zaś dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do Wojewody w dniu 21 grudnia 2022 r.

Powołując się na przepis 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 w Parczewie uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych miasta Parczewa.

W myśl art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sposób zupełny, precyzyjny i szczegółowy normują problematykę planowania przestrzennego w gminie, zwłaszcza, postępowania planistycznego, w tym poszczególne etapy procedury planistycznej, jak również właściwe organy do jej realizacji oraz ich kompetencje (art. 15 i 17 ustawy).

Zgodnie z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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 części.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr LIV/355/2022 została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Uchwała Nr LIV/355/2022 Rady Miejskiej w Parczewie w ocenie organu nadzoru narusza przepisy art. 15 ust. 2, w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Rada Miejska w Parczewie w § 6 ust. 1 uchwały wyznaczyła teren produkcji oznaczony symbolem „1P”, z dopuszczeniem lokalizacji usług do 49% powierzchni całkowitej zabudowy.

W § 3 pkt 11 przedmiotowej uchwały „usługi” zostały zdefiniowane jako „*rodzaj działalności, użytkowania i gospodarowania obiektami i terenami których celem jest zaspakajanie stałych potrzeb ludności, w szczególności z zakresu administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, działalności biurowej, kultury, kultu religijnego, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, wychowania, opieki zdrowotnej, społecznej lub socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, turystyki, sportu.*”

Z analizy przywołanych wyżej zapisów uchwały wynika, iż na obszarze objętym planem ustala się różne przeznaczenie, wzajemnie się wykluczające, nie wprowadzając na rysunku planu linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania.

Ustalenie na jednym terenie, bez rozgraniczenia linią rozgraniczającą, różnych funkcji to jest: terenów produkcji z dopuszczeniem usług, w tym m.in. kultu religijnego, oświaty, szkolnictwa wyższego, stoi w sprzeczności z zapisami art. 15 ust. 2 pkt 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który przyjmuje ład przestrzenny za podstawę działań planistycznych, z uwagi na różny sposób użytkowania tych terenów.

Zagospodarowanie terenu dla potrzeb zabudowy produkcyjnej przede wszystkim z punktu widzenia urbanistycznego, ale także funkcjonalnego, stanowi funkcję rozłączną i sprzeczną z zabudową usługową zdefiniowaną w niniejszej uchwale.

W ocenie organu nadzoru, przeznaczenie terenu musi być określone w planie w sposób jednoznaczny, tak aby nie pozostawiało wątpliwości interpretacyjnych co do obowiązujących na danym terenie zasad kształtowania zabudowy, czy standardów akustycznych. Nie oznacza to jednak, że ten sam teren nie może mieć w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego różnego przeznaczenia, jedna strefa może być bowiem przeznaczona do realizacji więcej niż jednej funkcji, o ile wzajemnie się one uzupełniają. Możliwe jest zatem ustanowienie w miejscowym planie mieszanego przeznaczenia konkretnych terenów w zależności od ich specyfiki. O ile zatem możliwe jest uzupełnienie terenu produkcji usługami pozostającymi w związku z podstawowym przeznaczeniem terenu, o tyle katalog usług wskazany przez Radę Miejską w Parczewie warunku tego nie wypełnia.

Ponadto przedmiotowa uchwała, w ocenie organu nadzoru, narusza przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym, 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 do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Jak wynika z powyżej przywołanego przepisu ustawy ustalenia w zakresie liczby miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji są obligatoryjnym elementem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404) wskazujące wymogi formułowania ustaleń części tekstowej projektu planu miejscowego w § 4 pkt 7) lit. a precyzuje, iż ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania w stosunku do

liczby lokali mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku, liczby zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W § 6 ust. 11 pkt 2 uchwały ustalony został obowiązek zapewnienia miejsc parkingowych (w formie garaży lub naziemnych miejsc postojowych), poprzez ustanowienie wskaźnika parkingowego w wysokości 40 miejsc postojowych na 100 zatrudnionych. W pkt 3 tego przepisu wskazano iż nie ustala się wskaźników parkingowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

Sposób, w jaki sformułowano treść § 6 ust. 11 pkt 2 uchwały Nr LIV/355/2022 powoduje, że w przypadku realizacji na terenie objętym planem inwestycji, w której będzie zatrudnionych mniej niż 100 pracowników nie ma konieczności realizacji jakichkolwiek miejsc parkingowych, co narusza *ratio legis* art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Należy podkreślić, iż obowiązek ustalania w planie miejscowym minimalnej liczby miejsc do parkowania dotyczy każdej z przewidzianych planem funkcji, przy czym nie ma znaczenia, czy przeznaczenie terenu jest przeznaczeniem podstawowym czy uzupełniającym (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 812/19).

Wskazując jako podstawowe przeznaczenie terenu produkcję przy dopuszczeniu lokalizacji szerokiego katalogu usług do 49% powierzchni całkowitej zabudowy, wskaźniki pozwalające wyliczyć minimalną liczbę miejsc parkingowych powinny być dostosowane do wszystkich funkcji, jakie będą możliwe do realizacji na tym terenie. Innymi słowy, każda forma zabudowy związana z koniecznością zapewnienia dostępu do drogi wymaga przygotowania odpowiedniej liczby miejsc dla samochodów, a sposób określenia ich liczby zależy od specyfiki danego terenu.

Kolejno wskazać należy, iż zapis § 6 ust. 11 pkt 3 uchwały stoi w sprzeczności z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, który wyraźnie mówi o konieczności ustalenia liczby miejsc przeznaczonych do parkowania dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

Pojęcie karty parkingowej, do którego odwołuje się ustawodawca w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadziła w art. 8 ust. 3a ustawa z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym. Służy ona ułatwieniom w korzystaniu przez osoby niepełnosprawne z dróg publicznych i innych przestrzeni przeznaczonych na komunikację publiczną.

Przez obowiązek określenia w planie miejscowym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową ustawodawca rozszerzył niektóre przywileje osób niepełnosprawnych na inne tereny niż drogi publiczne. Przywileje niektórych pojazdów w dostępie do miejsc i terenów o charakterze ogólnodostępnym powinno ograniczyć się wyłącznie do terenów o takim charakterze, czyli przeznaczanych w planach miejscowych pod zabudowę usługową, produkcyjną lub inną związaną z dostępem do miejsc pracy lub usług.

Rada Miejska w Parczewie, uchwalając zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie zrealizowała dyspozycji wskazanej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym była zobowiązana do określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Na ten temat wypowiedział się również NSA w wyroku z 7 listopada 2017 r. (sygn. akt II OSK 432/16). Wskazał on, że do obowiązków gminy należy określenie w planie miejscowym minimalnej liczby miejsc do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. NSA podkreślił, że gmina musi określić liczbę tych miejsc (podać wskaźniki umożliwiające jej ustalenie), ewentualnie różnicując tę liczbę w zależności od przeznaczenia obiektów, przy których miejsca te mają się znaleźć. Podobnie orzekł WSA w Białymstoku w wyroku z 9 stycznia 2020 r. (sygn. akt II SA/Bk 812/19). Według tego sądu z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika, że organ planistyczny ma obowiązek określić minimalną liczbę miejsc do parkowania i w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Dlatego też WSA w Białymstoku uznał, że nie jest wystarczające samo dopuszczenie w planie możliwości realizacji takich miejsc, lecz konieczne jest określenie w planie również minimalnej ich liczby, tj. podanie wskaźników pozwalających na jej ustalenie (tak też NSA w wyroku z: 24 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 477/18).

Pismem z dnia 16 stycznia 2023 r. Burmistrz Parczewa złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie wskazując, iż uzupełnienie terenu produkcji o funkcję usługową zostało dokonane zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego poprzez określenie nazwy klasy przeznaczenia uzupełniającego funkcję podstawową. Zatem w związku z ustaleniem funkcji uzupełniającej dla terenu produkcji wprowadzono zapis o dopuszczeniu lokalizacji usług z poziomu 1 Rozporządzenia, który zawiera usługi zawarte również w poziomie 2 i 3.

W ocenie organu nadzoru powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie.

Jak wynika z pkt 5) Standardów stosowania w projekcie planu miejscowego symboli, nazw i oznaczeń graficznych opisanych w ww. rozporządzeniu określenia nazw klas przeznaczeń uzupełniających oraz wykluczanych dokonuje się w części tekstowej projektu planu miejscowego zgodnie z wartościami określonymi w tabeli.

Z treści przedmiotowej regulacji wynika, iż możliwe jest stosowanie takiej liczby przeznaczeń uzupełniających bądź wykluczanych, która odpowiada realnym potrzebom na danym terenie. Wskazana regulacja nie uzasadnia jednakże pełnej dowolności w zakresie określenia przeznaczenia uzupełniającego terenu. Podkreślić należy, iż organ nadzoru nie wyklucza możliwości uzupełnienia przeznaczenia produkcyjnego terenu o dodatkowe funkcje usługowe, kwestionuje jedynie katalog wskazanych w przedmiotowym planie funkcji. Wskazanie możliwości realizacji funkcji wymiaru sprawiedliwości, kultu religijnego, opieki społecznej lub socjalnej na terenie produkcyjnym pozostaje w sprzeczności z zasadami sporządzania planu określonymi w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy. Ponadto, zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury.

Kolejno organ planistyczny wskazuje, iż plan dopuszcza lokalizację usług do 49 % powierzchni całkowitej zabudowy, co gwarantuje, iż na terenie nim objętym nie może powstać jako odrębny budynek np. kościół, szkoła podstawowa czy uczelnia wyższa, funkcje te będą mogły być realizowane wyłącznie w budynku produkcyjnym.

Z powyższym stanowiskiem nie sposób się zgodzić. Ustalenia planu nie precyzują, iż lokalizacja usług możliwa jest tylko w obiektach produkcyjnych. Zastrzeżenie "lokalizacji usług do 49% powierzchni zabudowy" nie jest w tym zakresie rozstrzygające i nie wyklucza realizacji zabudowy innej niż produkcyjna, zastrzegając jedynie maksymalną wielkość programu usługowego w odniesieniu do powierzchni całkowitej zabudowy.

Uzasadnienia nie znajdują również wyjaśnienia Burmistrza dotyczące miejsc parkingowych na terenie 1P, z których wynika, iż ustalony w planie parametr jest decyzją wynikająca z władztwa planistycznego gminy. W dodatkowych wyjaśnieniach wskazano, iż „wskaźnik 40 miejsc postojowych na 100 zatrudnionych" jest wskaźnikiem proporcjonalnym, co oznacza, iż przy 10 zatrudnionych należy zapewnić 4 miejsca postojowe. Powyższa interpretacja nie znajduje oparcia w treści planu, który nie zawiera zapisu zastrzegającego konieczność zachowania odpowiednich proporcji przy stosowaniu tego wskaźnika.

Na uznanie nie zasługują również wyjaśnienia, iż na terenie objętym planem nie ma obowiązku lokalizacji miejsc dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Organ nadzoru podtrzymuje stanowisko, iż brak uwzględnienia liczby miejsc przeznaczonych do parkowania dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać, iż przedmiotowa uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym stwierdzenie jej nieważności.

Jednocześnie informuję, iż na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

1. Burmistrz Parczewa
2. Przewodniczący Rady Miejskiej w Parczewie