



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506),

**stwierdzam nieważność**

**§ 10. ust. 2 pkt 4 lit. a tiret trzecie uchwały nr IX/64/2019 Rady Gminy Krośnice z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, w obrębie Czeszyce, w granicach działki o numerze ewidencyjnym 34/1.**

### Uzasadnienie

Rada Gminy Krośnice na sesji w dniu 18 czerwca 2019 r. podjęła uchwałę nr IX/64/2019 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, w obrębie Czeszyce, w granicach działki o numerze ewidencyjnym 34/1.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 czerwca 2019 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §10 ust. 2 pkt 4 lit. a tiret trzecie uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez ustalenie dla terenu oznaczonego symbolem MU wskaźnika minimalnej liczby miejsc do parkowania, dla dopuszczalnej w planie funkcji usług nieuciążliwych, z naruszeniem postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Krośnice.**

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego 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.

Rada Gminy Krośnice, mocą przedmiotowej uchwały, w stosunku do terenu oznaczonego symbolem MU, dokonała ustalenia przeznaczenia terenu oraz sposobu jego zagospodarowania i zabudowy. W §4 pkt 1 uchwały teren MU przeznaczono do lokalizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz usług w lokalach użytkowych wydzielonych w budynkach mieszkalnych lub w samodzielnych budynkach usługowych, w ramach których dopuszczono:

- w §4 pkt 1 lit. b tiret pierwsze: budynki zamieszkania zbiorowego związane z obsługą ruchu turystycznego (miejscu krótkotrwałego zakwaterowania, takie jak: hotel, motel, pensjonat, dom wypoczynkowy, dom wycieczkowy, schronisko), wraz z niezbędnym zapleczem gastronomicznym;

- w §4 pkt 1 lit. b tiret drugie: usługi nieuciążliwe, niepowodujące konfliktów sąsiedztwa, o lokalnym charakterze, w tym: handel detaliczny (artykuły spożywcze, odzież i obuwie, prasa i media, artykuły papiernicze, kosmetyki, środki czystości, wyposażenie gospodarstwa domowego), usługi gastronomiczne (restauracje, bary i obiekty małej gastronomii), usługi edukacyjne i szkoleniowe, usługi finansowe, ubezpieczeniowe i pocztowe (oddziały bankowe, biura kredytowe i ubezpieczeniowe, agencje pocztowe i kurierskie, kantory walutowe), usługi opieki zdrowotnej i pielęgnacji (gabinety lekarskie i fizjoterapeutyczne, lecznice weterynaryjne, zakłady fryzjerskie i kosmetyczne), usługi najmu i pośrednictwa (wypożyczalnie, komisy, biura pośrednictwa pracy i obrotu nieruchomościami) usługi turystyki, sportu i rekreacji (biura turystyczne, kluby sportowe, sale i zorganizowane miejsca ćwiczeń fizycznych), usługi prawne i projektowe, usługi poligraficzne, placówki opiekuńcze i oświatowo-wychowawcze (żłobki, kluby dziecięce, przedszkola, świetlice środowiskowe).

W §10 uchwały Rada Gminy Krośnice określiła zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania, m.in. dla terenu MU. W ust. 2 pkt 4 lit. a wskazanej regulacji, w zakresie wskaźników zagospodarowania terenu, przyjęto: „minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową: a) na terenie MU:

- 2 stanowiska na 1 mieszkanie,
- 1 stanowisko na 4 miejsca noclegowe lub na pokój gościnny,
- dla innych usług, niezwiązanych z krótkotrwałym zakwaterowaniem – 1 stanowisko na każde rozpoczęte 50m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej zabudowy usługowej,
- 1 stanowisko spełniające wymagania określone dla miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową na 15 stanowisk, lecz nie mniej niż jedno stanowisko”.

W ocenie organu nadzoru przyjęte w tekście planu miejscowego rozwiązanie narusza art. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy. Ze wskazanej powyżej regulacji ustawowej wynika, że ustalenia planu miejscowego muszą być zgodne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Należy zatem wskazać, że teren oznaczony w planie miejscowym symbolem MU przeznaczony został, m.in. pod zabudowę usługową. Z kolei ustalenia studium (rozdz. 15 ust. 4 pkt 2, str. 35), przyjętego uchwałą nr XIII/98/08 Rady Gminy Krośnice z dnia 23 kwietnia 2008 r., dla funkcji usługowej, w tym realizowanej na terenach zabudowy mieszkaniowej, przewidują:

- a) 2 miejsca postojowe dla usług prowadzonych na pow. od 6m<sup>2</sup> do 20m<sup>2</sup>,
- b) 3 miejsca postojowe dla usług prowadzonych na pow. od 21m<sup>2</sup> do 50m<sup>2</sup>,
- c) 1 miejsca postojowe na każde rozpoczęte 50m<sup>2</sup> powierzchni usług + 3 miejsca postojowe.

Z powyższego wynika zatem, że ustalone w planie miejscowym 1 stanowisko na każde rozpoczęte 50m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej zabudowy usługowej nie pokrywa się z ustaleniami studium, które wymaga ustalenia minimum 2 miejsc postojowych dla usług prowadzonych na pow. do 25m<sup>2</sup>. W przypadku większej powierzchni usług wartości te odpowiednio rosną. O ile zatem w przypadku dokonania ustaleń dla usług, w ramach których dopuszcza się budynki zamieszkania zbiorowego związane z obsługą ruchu turystycznego, studium nie przewiduje dodatkowych ograniczeń odnoszących się do miejsc parkingowych, o tyle w przypadku usług nieuciążliwych, niepowodujących konfliktów sąsiedztwa, o lokalnym charakterze należy przyjąć, że ustalenia planu miejscowego, dotyczące ilości miejsc parkingowych powinny być zgodne z wartościami określonymi w studium.

Na skutek skierowanego przez Wojewodę Dolnośląskiego zapytania, dotyczącego niezgodności ustalonych w planie miejscowym wartości z postanowieniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Krośnice, Przewodniczący Rady Gminy Krośnice pismem z dnia 23 lipca 2019 r. wyjaśnił, że „parytety miejsc postojowych określone w rozdz. 15 ust. 4 obowiązującego Studium (...) nie mogą mieć bezpośredniego zastosowania w planie miejscowym – wprowadzenie w planie zróżnicowanych wymogów w zakresie miejsc do parkowania dla tej samej funkcji (w zależności od powierzchni usług) wykracza poza zakres władztwa planistycznego gminy. Ustalenia planu powinny być jednoznaczne i nie mogą mieć charakteru warunkowego. W związku z powyższym przyjęto w planie wskaźniki liczbę miejsc do parkowania odbiegające nieznacznie od określonych w Studium, w sposób adekwatny do planowanej funkcji terenu.”.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru wskazuje, że w przypadku gdy w planie miejscowym przewidziano lokalizację funkcji usługowej na danym terenie to parametry dla tej funkcji muszą odpowiadać parametrom przyjętym dla tej funkcji w studium. Nie można jednocześnie przyjąć, że ustalenie

w planie miejscowym ilości miejsc parkingowych w zależności od powierzchni usług stanowi postanowienie o charakterze warunkowym. Konieczność ustalania ilości miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych wynika wprost 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).

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 wiązanie 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). Plan miejscowy nie może jednak wprowadzić zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania terenów, 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 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 224/18).

Mając na uwadze cytowany już wyżej art. 28 ust. 1 ustawy, a także art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy należy stwierdzić, że jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest nienaruszalność ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przez ustalenia planu miejscowego, zarówno w odniesieniu do całego obszaru objętego planem, jak i jego poszczególnych terenów oraz przewidzianych dla nich ustaleń w zakresie sposobu ich zagospodarowania i zabudowy. Rada gminy uchwała plan właśnie po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny 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, np. w uzasadnieniu do 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, który z kolei w wyroku z dnia 11 lutego 2008 r. (sygn. akt II SA/Gl 817/06) wyjaśnił m.in., że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy służy gminie do określenia kierunków jej polityki przestrzennej. Sąd, 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 ustawy), co oznacza, że zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru zwraca uwagę, że nieprawidłowe uregulowanie wskaźnika odnoszącego się do ilości miejsc parkingowych stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym na wstępie zakresie.

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.

Wicewojewoda Dolnośląski

**Kamil Krzysztof Zieliński**