



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 14 sierpnia 2020 r.

Poz. 3797

Elektronicznie podpisany przez:

Małgorzata Nej-Kanarek; Dyrektor Wydz. Prawnego Z

Data: 14.08.2020 15:00:30



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131. 213.2020.K WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 12 sierpnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały **Nr XIX/176/2020** Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 1 lipca 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Kołobrzeg w części obrębu Dźwirzyno, w granicach działki o numerze ewidencyjnym 819.

Uzasadnienie

W dniu 1 lipca 2020 r. Rada Gminy Kołobrzeg podjęła uchwałę Nr XIX/176/2020 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Kołobrzeg w części obrębu Dźwirzyno, w granicach działki o numerze ewidencyjnym 819.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 13 lipca 2020 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia badanej uchwały stanowi art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁾, zgodnie z którym *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.*

Stosownie do postanowień art. 14 ust. 8 ww. ustawy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁾ stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa wspomniana wyżej ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 ww. ustawy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy.

¹⁾ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293 z późn. zm.).

²⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na względzie dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości, czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się do badania zgodności z prawem podjętej uchwały, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

Analiza treści uchwalonego planu miejscowego prowadzi do wniosku, że - w jego części tekstowej - organ nie zawarł wszystkich wymaganych przez ustawodawcę elementów.

I tak, zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w *planie miejscowym określa się obowiązkowo:*

- 1) *przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*
- 2) *zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego;*
- 3) *zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;*
- 3a) *zasady kształtowania krajobrazu;*
- 4) *zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej;*
- 5) *wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;*
- 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;*
- 7) *granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;*
- 8) *szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;*
- 9) *szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;*
- 10) *zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;*
- 11) *sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;*
- 12) *stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4.*

Powyższe wyliczenia mają charakter zamknięty, wykluczają więc dopuszczalność określania przez organ stanowiący gminy przedmiotu regulacji innego niż wymieniony w cyt. unormowaniach. Nie budzi zatem wątpliwości, że rada gminy jest związana granicami przedmiotowymi wyznaczonymi przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Oznacza to, iż organ może określać treść regulacji objętej planem, lecz wyłącznie w ramach ustawowego upoważnienia, zawartego w przywołanym art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁾.

Zdaniem organu nadzoru w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy po stronie organów Gminy Kołobrzeg istniał zatem obowiązek zamieszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego liczby miejsc parkingowych w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Przedmiotowy wymóg wprowadzony został do ww. ustawy przepisem art. 5 ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw⁴⁾, i obowiązuje od dnia 1 lipca 2014 r.

³⁾ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 2830/13.

⁴⁾ Ustawa z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 110 z późn. zm.).

W planie miejscowym przyjętym uchwałą Nr XIX/176/2020 obowiązek ten nie został spełniony.

I tak, w zakres uchwalonego planu miejscowego wchodzi jeden teren elementarny oznaczony symbolem US, którego przeznaczeniem podstawowym jest sport i rekreacja, a uzupełniającym: towarzyszące usługi w lokalach użytkowych wydzielonych w budynkach usług sportu i rekreacji lub stanowiących zaplecze tych obiektów.

Rada Gminy Kołobrzeg w § 10 ust. 2 pkt 4 uchwały Nr XIX/176/2020 określiła dla ww. terenu *minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową w łącznej ilości nie mniejszej niż:*

- *jedno stanowisko na czterech zatrudnionych na jednej zmianie (§ 10 ust. 2 pkt 4 lit. a),*
- *jedno stanowisko na 50m² powierzchni użytkowej zabudowy (§ 10 ust. 2 pkt 4 lit. b),*
- *stanowiska spełniające wymagania określone dla miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową - zgodnie z przepisami odrębnymi (§ 10 ust. 2 pkt 4 lit. c).*

Przywołane regulacje wskazują, iż dla ww. terenu nie ustalono wskaźnika miejsc postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

Uzasadniając brak przedmiotowych miejsc do parkowania Wójt Gminy Kołobrzeg (pismo z dnia 24 lipca 2020 r., znak: GKO.II.6721.1.2019) powołał się na treść przepisów art. 2 pkt 16 i 16a ustawy Prawo o ruchu drogowym⁵⁾ w zw. z art. 12a ustawy o drogach publicznych⁶⁾, wywodząc, iż poza obszarami wskazanymi w tych regulacjach karty parkingowe nie mogą mieć zastosowania.

Na podstawie ww. przepisu *organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach wyznaczając miejsca przeznaczone na postój pojazdów wyznacza stanowiska postojowe dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, o której mowa w art. 8 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, zwaną dalej "kartą parkingową":*

- 1) *na drogach publicznych;*
- 2) *w strefach zamieszkania, o których mowa w art. 2 pkt 16 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym;*
- 3) *w strefach ruchu, o których mowa w art. 2 pkt 16a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym.*

Zgodnie zaś z art. 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym *użyte w ustawie określenia oznaczają: strefa zamieszkania - obszar obejmujący drogi publiczne lub inne drogi, na którym obowiązują szczególne zasady ruchu drogowego, a wjazdy i wyjazdy oznaczone są odpowiednimi znakami drogowymi (pkt 16), strefa ruchu - obszar obejmujący co najmniej jedną drogę wewnętrzną, na który wjazdy i wyjazdy oznaczone są odpowiednimi znakami drogowymi (pkt 16a).*

W ocenie organu nadzoru wymóg określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy odnieść do każdego z przeznaczeń terenów ujętych w planie miejscowym, co znalazło również potwierdzenie w wyrokach sądów administracyjnych⁷⁾. Przepis ten w żaden sposób nie wskazuje, że kwestia wyznaczenia miejsc parkingowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową odnosi się tylko do dróg publicznych, stref ruchu i stref zamieszkania. Zatem prawidłowa realizacja art. 15 ust. 2 pkt 6 cyt. ustawy, w zakresie potrzeby wyznaczenia miejsc parkingowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, w ramach określania minimalnej ilości miejsc parkingowych, winna uwzględniać potrzebę wyznaczenia takich miejsc w zakresie ogólnej minimalnej liczby miejsc parkingowych określonych dla poszczególnych przeznaczeń terenów. Powyższy przepis ma charakter uzupełniający w stosunku do art. 12a ustawy o drogach publicznych odnośnie terenów innych niż drogi publiczne, strefy zamieszkania oraz strefy ruchu. Dlatego też, użycie w § 10 ust. 2 pkt 4 lit. c przedmiotowego planu miejscowego sformułowania - *zgodnie z przepisami odrębnymi* - w odniesieniu do określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową jest błędne, ponieważ przeznaczenie terenu US nie mieści się w definicjach zawartych w art. 2 pkt 16 i 16a ustawy Prawo

⁵⁾ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r., poz. 110).

⁶⁾ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r., poz. 470).

⁷⁾ Wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 61/15 i z dnia 29 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 133/15.

o ruchu drogowym, a zatem brak jest przepisów odrębnych, określających sposób wyznaczania wskaźników dla tego terenu.

Niezależnie od przywołanego wcześniej stanowiska Wójta - w § 10 ust. 2 pkt 4 uchwały Nr XIX/176/2020 - Rada Gminy Kołobrzeg ustaliła dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem US minimalną liczbę miejsc postojowych (lit. a i b), co potwierdza tym samym, iż na terenie tym występuje zapotrzebowanie na określenie liczby miejsc parkingowych, i konsekwentnie, na wskazanie minimalnej liczby miejsc do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Jednak wymagany art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu obowiązek ustalenia w ramach minimalnej liczby miejsc parkingowych, również miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, ogranicza się do stwierdzenia „w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową”. W opinii Wójta zapis § 10 ust. 2 pkt 4 uchwały Nr XIX/176/2020 jest zgodny z zasadami zawartymi § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁸⁾, na podstawie którego *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.*

Ustosunkowując się do powyższego, przywołać należy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 432/16, iż *nie można zgodzić się ze stanowiskiem Sądu I instancji, iż dla prawidłowej realizacji obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wystarczające będzie wskazanie w planie miejscowym, że w ramach minimalnej liczby miejsc do parkowania dopuszcza się miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, gdyż w konsekwencji wyliczenie dokładnej liczby tych miejsc dla poszczególnych inwestycji pozostawione zostanie organom architektoniczno-budowlanym na etapie udzielania pozwolenia na budowę, które to organy powinny zastosować wskaźniki określone w art. 12a ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Rację ma Wojewoda, że przyjęcie takiego stanowiska czyni zbędną regulację przewidzianą w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. To gminę jako podmiot posiadający tzw. władztwo planistyczne ustawodawca uprawnilił do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który jest aktem prawa miejscowego, jednocześnie nakładając na nią obowiązki zawarcia w planie kompleksowych ustaleń określających dopuszczalny sposób zagospodarowania przestrzeni na danym terenie. Zatem to do obowiązków gminy należy również określenie w planie minimalnej liczby miejsc do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Gmina ma obowiązek 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.*

Reasumując, uznać należy, iż Rada Gminy Kołobrzeg uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Gminy Kołobrzeg w części obrębu Dźwirzyno, w granicach działki o numerze ewidencyjnym 819, nie spełniła warunku, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 4 pkt 9 lit. c ww. rozporządzenia.

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIX/176/2020 Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 1 lipca 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Kołobrzeg w części obrębu Dźwirzyno, w granicach działki o numerze ewidencyjnym 819, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

⁸⁾ Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., poz. 164 z późn. zm.).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia. Zgodnie z art. 92 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.

z up. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Marek Subocz
WICEWOJEWODA