DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 15 lutego 2023 r.

Poz. 1152

Podpisany przez:
Milena Pigdanowicz-Fidera
Data: 15.02.2023 10:10:20

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.127.4.2023.MS6
WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 10 lutego 2023 r.

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

§ 16 ust. 2 pkt 1 uchwały nr LIV/716/22 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości GĘBICE (dz.nr 102).

Uzasadnienie

Rada Miejska Strzelina, na sesji w dniu 20 grudnia 2022 r., podjęła uchwałę nr LIV/716/22 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 20 grudnia 2022r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości GĘBICE (dz.nr 102), zwaną dalej również „uchwałą".

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 niniejszej sprawie uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych odzwierciedlająca przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego w dniu 17 stycznia 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że § 16 ust. 2 pkt 1 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 - dalej: „ustawa") 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 - dalej: „rozporządzenie"), polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez brak określenia wskaźnika minimalnej liczby miejsc do parkowania dla przewidzianego w planie przeznaczenia w postaci usług agroturystyki, będącego przeznaczeniem uzupełniającym na terenach zabudowy zagrodowej 1RM.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany 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, pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska Strzelina, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Gębice, dz. nr 102, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania

planu miejscowego w zakresie braku regulacji miejsc parkingowych dla przewidzianego w planie przeznaczenia uzupełniającego agroturystyki.

Ponadto, należy podkreślić, że 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 nr XXXVIII/513/21 w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości GĘBICE (dz. nr 102) została podjęta przez Radę Miejską Strzelina w dniu 26 października 2021 r.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy 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 zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Uzupełnienie tego przepisu stanowi § 4 pkt 9 lit. „c" rozporządzenia, w którym ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów 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 § 16 uchwały Rada wprowadziła szczegółowe ustalenia dla terenu zabudowy zagrodowej 1RM, wskazując w ust. 1 jako przeznaczenie podstawowe: zabudowa zagrodowa, w tym urządzenia i obiekty służące produkcji rolnej, a w ust. 2 pkt 1 przeznaczenie uzupełniające: 1) agroturystyka.

Jednocześnie, Rada w § 13 ust. 1 uchwały, w regulacjach dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej w odniesieniu do komunikacji uchwaliła: „1) obszar objęty planem jest powiązany z zewnętrznym układem komunikacyjnym drogą publiczną przebiegającą wzdłuż zachodniej granicy dz. 102 (droga powiatowa nr 3078D); 2) ustala się obowiązek zapewnienia miejsc parkingowych w liczbie nie mniejszej niż: a) 2 miejsca parkingowe na 1 lokal mieszkalny, b) do wymaganej liczby miejsc parkingowych zalicza się również miejsca w garażach lub wiatach garażowych, c) miejsca do parkowania należy realizować jako utwardzone w całości lub w części, d) miejsca parkingowe przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową należy wyznaczać na zasadach określonych w przepisach odrębnych.".

Z powyższego wynika, że nie ustalono minimalnej liczby miejsc do parkowania dla przeznaczenia dopuszczalnego (uzupełniającego) terenu 1RM - agroturystyki.

Kwestia ta była przedmiotem postępowania wyjaśniającego. W odpowiedzi na zapytanie organu nadzoru, Rada wyjaśniała, że rozporządzenie nie przewiduje obowiązku ustalenia ilości miejsc parkingowych w odniesieniu do osób korzystających z usług agroturystyki, a studium Gminy Strzelin nie przewiduje minimalnej liczby miejsc postojowych dla agroturystyki.

Powyższe wyjaśnienia nie mogły zostać uwzględnione. Zauważyć należy bowiem, że zabudowa zagrodowa i działalność związana z agroturystyką nie są pojęciami tożsamymi. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że pojęcie "zabudowy zagrodowej" należy zdefiniować jako zespół budynków obejmujący wiejski dom mieszkalny i zabudowania gospodarskie, położone w obrębie jednego podwórza (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1536/07). Natomiast zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 461), przez pojęcie gospodarstwa rolnego należy rozumieć gospodarstwo rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego o obszarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych. W myśl art. 55^3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740), za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Z kolei w § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065), przez "zabudowę zagrodową" należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. Zgodnie zaś z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1326) gruntami rolnymi, są m.in. grunty określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne; pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu; pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny (...).

Agroturystyka jest formą usługi świadczoną przez prowadzących gospodarstwo rolne nie służącą wyłącznie i bezpośrednio potrzebom produkcji rolnej. Odwołując się do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2211) uzasadnionym jest określenie jej jako usługi hotelarskiej. Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 3 tej ustawy: „Za inne obiekty, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie, uważa się także wynajmowane przez rolników pokoje i miejsca na ustawianie namiotów w prowadzonych przez nich gospodarstwach rolnych, jeżeli obiekty te spełniają minimalne wymagania co do wyposażenia, o których mowa w art. 45 pkt 4, oraz wymagania określone w ust. 1 pkt 2.”. Ponadto w przeciwieństwie do gospodarstwa rolnego działalność agroturystyczna może być prowadzona przez osobę niespełniającą definicji rolnika indywidualnego z art. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Agroturystka jest formą turystyki obejmującą usługi na terenach wiejskich, które mogą być świadczone również przez rolnika (choć nie tylko przez niego) na terenie należącego do niego gospodarstwa rolnego. Jednakże usługa ta może być tylko jednym z elementów prowadzonej przez rolnika działalności, w tym przypadku o charakterze usługowym.

Należy dokonać rozróżnienia między usługą (w tym przypadku będącą agroturystyką) a działalnością produkcyjną będącą immanentną cechą prowadzenia gospodarstwa rolnego.

Z art. 2b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wynika dla nabywcy nieruchomości rolnej obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej obowiązek ten obejmuje prowadzenie tego gospodarstwa osobiście. Obowiązek ten wynika również z art. 6 tej ustawy. W gospodarstwie rolnym prowadzona jest przede wszystkim działalność rolnicza - jest to jeden fundamentów kształtowania ustroju rolnego państwa (art. 1 pkt 3 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego). Prowadzenie działalności rolniczej jest definiowane w art. 2 pkt 3 powołanej ustawy jako prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Słownik języka polskiego PWN mianem produkcji określa zorganizowaną działalność mającą na celu wytwarzanie jakichś towarów, usług lub dóbr kultury lub to, co zostało wytworzone. Produkcja obejmuje wytwarzanie dóbr gospodarczych zarówno materialnych, jak i niematerialnych. W wyniku tego procesu wytwarzane są nowe dobra, zmieniana jest jakość lub powiększana jest ilość dóbr - ma to na celu uzyskanie użytecznych materialnych środków zaspokajania potrzeb konsumentów przez zmianę formy, wielkości, właściwości fizyko-chemicznych, czyli przekształcenia materii i energii (A. Kożuch, A. Dyhdalewicz, *Ekonomika i organizacja przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2004).

Z kolei usługi to działalność o charakterze nieprodukcyjnym, polegająca na działaniach podejmowanych w celu dostarczenia określonych korzyści lub zaspokojenia potrzeb. Usługi w sensie gospodarczym

są użytecznym procesem niematerialnym, który wytwarza praca ludzka w procesie produkcji poprzez oddziaływanie na strukturę określonego obiektu (A. Runge, J. Runge, *Słownik pojęć z geografii społeczno-ekonomicznej*, Videograf Edukacja 2008).

Nie jest zatem uprawnione twierdzenie, że usługi agroturystyczne zawsze są elementem prowadzonej w gospodarstwie rolnym produkcji roślinnej czy zwierzęcej, mogą być one świadczone także przez osoby nieprowadzące gospodarstwa rolnego. Nie zmienia tego faktu wyłączenie działalności polegającej na wynajmowaniu przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczeniu w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów spod reżimu Prawa przedsiębiorców. Zresztą nawet ta ustawa w art. 6 dokonuje rozróżnienia między w/w usługami a działalnością wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego (art. 6 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa przedsiębiorców). Zakres zagospodarowania terenu o przeznaczeniu zabudowy zagrodowej, oprócz wchodzących w skład gospodarstw rolnych budynków mieszkalnych, sprowadza się głównie do możliwości sytuowania obiektów o charakterze produkcyjnym, w których prowadzona jest działalność wytwórcza w rolnictwie).

Ustalając zatem przeznaczenie terenu w postaci usług agroturystyki zasadne jest określenie wskaźników zagospodarowania terenu odnoszących się do tego przeznaczenia, w tym wskaźnika minimalnej liczby miejsc do parkowania. Rada Miejska pominęła regulacje wskaźników zagospodarowania terenu dla przeznaczenia uzupełniającego agroturystyki. Wskaźnik minimalnej liczby miejsc do parkowania został określony jedynie dla przeznaczenia podstawowego - zabudowy zagrodowej, z pominięciem przeznaczenia uzupełniającego - usług agroturystyki.

Minimalna liczba miejsc do parkowania powinna być określona dla wszystkich przeznaczeń terenu. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 30 lipca 2019r. (sygn. akt II SA/Wr 297/19): „(…) nie ma przy tym znaczenia, czy określone przeznaczenie ma charakter przeznaczenia podstawowego, czy pełni rolę uzupełniającą, gdyż ani przywołany przepis u.p.z.p., ani przepis rozporządzenia nie dają podstaw do przyjęcia, by ustawodawca ograniczył obowiązek określenia ilości miejsc parkingowych wyłącznie dla przeznaczenia wiodącego.”. Ustalenie miejsc parkingowych, powinno zostać powiązane z zakresem lub rozmiarem planowanej działalności lub zabudowy, tak aby zachować proporcję pomiędzy sposobem zagospodarowania terenu a jego dostępnością komunikacyjną.

Podkreślić przy tym należy, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie wiążą jedynie właścicieli danego terenu ale także organy, we właściwości których pozostaje wypowiadanie się w kwestii praw i obowiązków właściciela nieruchomości na podstawie przepisów odrębnych. Jednym z takich przepisów jest m.in. art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. „a” ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351), zgodnie z którym przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu budowlanego m.in. z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli projekt budowlany byłby niezgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego to właściwy organ, na podstawie art. 35 ust. 5 pkt 1 w związku z ust. 3 tej ustawy wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę. Postanowienia planu miejscowego muszą być zatem jednoznaczne, a stosowanie w tym wypadku jakiejkolwiek pozaliteralnej wykładni przepisów prawa w celu doprecyzowania postanowień planu należy uznać za niedopuszczalne.

Przy wykładni przywołanych przepisów nie można pomijać, że obowiązek ustalenia w planie minimalnej liczby miejsc parkingowych ma na celu umożliwienie zapewniania prawidłowej dostępności komunikacyjnej danego terenu. Ma to znaczenie w procesie inwestycyjnym, o czym świadczy § 18 ust 1 i ust. 2 powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki ich usytuowanie, które przy zagospodarowaniu działki nakazują, stosownie do jej przeznaczenia i sposobu zagospodarowania, urządzić stanowiska postojowe dla samochodów a liczbę tych stanowisk należy dostosować do wymagań wynikających z planu miejscowego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Wr 427/20).

Takiej dostępności komunikacyjnej nie gwarantuje przyjęty w zaskarżonym planie sposób określenia liczby miejsc parkingowych, skoro dopuszczając jako funkcję uzupełniającą usługi agroturystyki w ogóle nie określono stanowisk parkingowych dla obiektów związanych z tymi usługami.

Biorąc pod uwagę regulacje zawarte w ustawie i rozporządzeniu oraz zapisy uchwały należy stwierdzić, że w przypadku realizacji na terenie 1RM zabudowy związanej ze świadczeniem usług agroturystyki, minimalna ilość miejsc parkingowych nie zostanie zapewniona.

Stanowisko organu nadzoru poparte jest także wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 stycznia 2023 r. sygn. akt II SA/Wr 492/22.

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 minimalnej liczby miejsc do parkowania należy do istotnych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Miejscowy plan określa ład przestrzenny, w ramach którego określone w nim przeznaczenia terenów muszą, m. in. zawierać obowiązkowo minimalną liczbę miejsc do parkowania. To miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, określający wymagania dla kształtowanego ładu przestrzennego, wyznacza ogólne regulacje dla każdego inwestora.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

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.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski