



**WOJEWODA LUBELSKI**  
**NR IF-II.4131.24.2022**

Lublin, 31 maja 2022 r.

## **ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE**

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIX/410/2022 Rady Miasta Kraśnik z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kraśnik (obszar pomiędzy ulicą Urzędowską, al. gen. Ryszarda Kuklińskiego i św. Faustyny, Strefa Ekonomiczna, część Zarzecza II - powyżej al. Tysiąclecia) w części obejmującej § 15 ust. 1 pkt 70) w zakresie słów: „z dróg publicznych 16 KDD, 20 KDD i 21 KDD oraz z Alei Tysiąclecia, znajdującej się poza granicą obszaru objętego planem” oraz pkt 71) w zakresie słów: „terenu 2U-KS”; § 29 ust. 2 pkt 2 lit. a; § 29 ust. 3 pkt 5, § 29 ust. 3 pkt 6 oraz § 32 ust. 3 pkt 6 uchwały.**

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

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLIX/410/2022 Rady Miasta Kraśnik z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kraśnik (obszar pomiędzy ulicą Urzędowską, al. gen. Ryszarda Kuklińskiego i św. Faustyny, Strefa Ekonomiczna, część Zarzecza II - powyżej al. Tysiąclecia) w części obejmującej § 15 ust. 1 pkt 70) w zakresie słów: „z dróg publicznych 16 KDD, 20 KDD i 21 KDD oraz z Alei Tysiąclecia, znajdującej się poza granicą obszaru objętego planem” oraz pkt 71) w zakresie słów: „terenu 2U-KS”; § 29 ust. 2 pkt 2 lit. a; § 29 ust. 3 pkt 5, § 29 ust. 3 pkt 6 oraz § 32 ust. 3 pkt 6 uchwały.

### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XLIX/410/2022 Rady Miasta Kraśnik z dnia 28 kwietnia 2022 r. została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 maja 2022 r.

Działając na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2022 poz. 503) Rada Miasta Kraśnik uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Kraśnik.

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 o 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 art. 17 ustawy).

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ww. ustawy, 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 XLIX/410/2022 została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Pojęcie zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego interpretowane jest jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna), zawartych w nich ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA z dnia 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 215/08; z dnia 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08 publik. [w:] CBOSA).

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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.

Uchwałą Nr XLIX/410/2022 Rada Miasta Kraśnik wyznaczyła tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oznaczone symbolami 1-7 MW.

Z ustaleń szczegółowych zawartych w § 29 ust. 2 pkt 2 uchwały wynika, że w ramach przeznaczenia dopuszczalnego na terenie MW dopuszcza się usługi nieuciążliwe, jako:

- lokale użytkowe w parterach budynków mieszkalnych wielorodzinnych;
- budynków usługowych o łącznej powierzchni nie przekraczającej 20% powierzchni działki budowlanej.

Następnie § 29 ust. 3 pkt 9 uchwały dotyczy ustaleń wskaźników parkingowych dla terenów o symbolu MW poprzez odesłanie do ustaleń w § 18 ust. 1 pkt 2, który ustala *na terenach zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej MW miejsca parkingowe w ilości liczonej według wskaźnika: min. 1 miejsce parkingowe na 1 lokal mieszkalny w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych.*

Z przywołanych przepisów uchwały wynika, iż Rada Miasta ustaliła miejsca parkingowe w ramach terenu oznaczonego symbolem MW jedynie dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej w ilości minimum 1 miejsce na 1 lokal mieszkalny, nie ustalono natomiast minimalnej ilości miejsc parkingowych dla funkcji usługowej dopuszczonej w ustaleniach planu, w ramach terenu MW.

Należy podkreślić, iż istnieje obowiązek ustalania w planie miejscowym minimalnej liczby miejsc do parkowania w stosunku do każdej z przewidzianych 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). Sposób, w jaki sformułowano treść § 18 ust. 1 pkt 2 uchwały Nr XLIX/410/2022 powoduje, że w przypadku realizacji na terenie objętym planem funkcji usługowej brak jest ustaleń planistycznych w zakresie wymaganej dla tej funkcji liczby miejsc do parkowania.

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 poz. 1587) jednym z wymogów ustaleń dotyczących stosowania standardów przy

zapisywaniu ustaleń planu miejscowego jest określenie ilości miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych (§ 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia).

Przywołane przepisy to jedyne jakie w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym regulują kwestie miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Regulacja ta jest wystarczająca do stwierdzenia, że każda forma zabudowy związana z koniecznością zapewnienia dostępu do drogi wymaga urządzenia odpowiedniej liczby miejsc do parkowania dla samochodów, a sposób określenia liczby tych miejsc zależy od specyfiki danego terenu.

Istotne przy tym jest, że powoływany przepis artykułu 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera zamknięty katalog parametrów związanych z zabudową i zagospodarowaniem terenu, które określa się w planie miejscowym. Brak więc któregośkolwiek z powyższych ustaleń, jeżeli miał istotny wpływ na treść planu miejscowego, stanowi naruszenie art. 28 ww. ustawy skutkujące stwierdzeniem jego nieważności, gdyż prowadzić może do zaburzenia ładu przestrzennego na całym terenie objętym planem bądź też wręcz jego niewykonalności (por. wyrok WSA w Poznaniu z 27.02.2013 r., IV SA/Po 567/12, LEX nr 1311293).

Z uwagi na powyższe stwierdzenie nieważności zapisów § 29 uchwały w zakresie w jakim dotyczą one funkcji usługowej dopuszczonej dla terenów zabudowy wielorodzinnej( tj. § 29 ust. 2 pkt 2 lit. a oraz § 29 ust. 3 pkt 5 jest uzasadnione.

Kolejną wadą prawną uchwały Nr XLIX/410/2022 w ocenie organu nadzoru są ustalenia zawarte w jej § 29 ust. 3 pkt 6 oraz w § 32 ust. 3 pkt 6.

W § 29 ust. 3 pkt 6 przedmiotowej uchwały Rada Miasta Kraśnik wprowadziła następujące ustalenia: „*na terenach MW zakazuje się realizacji ogrodzeń, z wyłączeniem ogrodzeń placów zabaw, boisk sportowych, wybiegów dla psów, parkingów strzeżonych*”, również dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, mieszkalno-usługowej i usługowej o symbolu MW/U wprowadzono w § 32 ust. 3 pkt 6 następujące ustalenia: „*na terenach MW/U zakazuje się realizacji ogrodzeń, z wyłączeniem ogrodzeń placów zabaw, boisk sportowych, wybiegów dla psów, parkingów strzeżonych*”.

Należy zauważyć, że w dniu 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. 2015 poz. 774), zwana dalej: ustawą krajobrazową.

Przepisami art. 7 pkt. 3 lit. b ustawy krajobrazowej uchylono w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ust. 3 pkt. 9, który dopuszczał określenie w planie miejscowym, w zależności od potrzeb, zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Jednocześnie w art. 12 ust. 3 ustawy krajobrazowej, ustawodawca zastrzegł, że do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

W niniejszej sprawie uchwała Nr XVII/162/2020 Rady Miasta Kraśnik w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta 30 stycznia 2020 r. Rozpoczęcie procedury planistycznej miało zatem miejsce po wejściu w życie ustawy krajobrazowej, co oznacza, iż dla oceny przedmiotowej uchwały zastosowanie mają przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zmienione przepisami ustawy krajobrazowej.

Znowelizowane przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewidują natomiast możliwości regulowania w planie zarówno zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

W ocenie organu nadzoru we wskazanych powyżej przepisach uchwały Rada Miasta Kraśnik ustanawiając zakaz realizacji ogrodzeń oraz wyjątki od tego zakazu wykroczyła poza określony w ustawie zakres uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W tym miejscu należy zauważyć, że ustawą krajobrazową wprowadzono do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisy art. 37a i następne, dając radzie gminy instrument w postaci tzw. „uchwały krajobrazowej”, stanowiącej akt prawa miejscowego, poprzez którą organ gminy może określić na terenie gminy zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. W uchwale, o której mowa w art. 37a ustawy rada gminy może również ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest zatem aktem prawa właściwym do czynienia tego rodzaju rozstrzygnięć.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru umieszczenie w przedmiotowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad i warunków sytuowania ogrodzeń w sytuacji, gdy zasady te muszą być regulowane odrębną uchwałą, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Uchwała Nr XLIX/410/2022 Rady Miasta Kraśnik obarczona jest również inną wadą polegającą na niezgodności części tekstowej planu z częścią graficzną.

W § 15 ust. 1 uchwały ustalono obsługę komunikacyjną dla poszczególnych terenów wyznaczonych w planie m.in. dla dwóch terenów obsługi komunikacji samochodowej, oznaczonych symbolem 1 U-KS oraz 2 U-KS:

70) *terenu 1U-KS – z dróg publicznych 16 KDD, 20 KDD i 21 KDD oraz z Alei Tysiąclecia, znajdującej się poza granicą obszaru objętego planem;*

71) *terenu 2U-KS – z dróg publicznych 3 KDZ i 4 KDZ.*

Jednocześnie na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, w liniach rozgraniczających wyznaczony został jeden teren obsługi komunikacji samochodowej oznaczony 1 U-KS. Wskazane powyżej ustalenia § 15 ust. 1 pkt 70) i pkt 71) planu powodują zatem sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i graficzną planu.

Zgodnie z Rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09 „część graficzna planu jest „uszczerbowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu”.

W związku z powyższym zasadne jest stwierdzenie nieważności § 15 ust. 1 pkt 70) w zakresie słów: „z dróg publicznych 16 KDD, 20 KDD i 21 KDD oraz z Alei Tysiąclecia, znajdującej się poza granicą obszaru objętego planem” oraz pkt 71) w zakresie słów: „terenu 2U-KS”. Działanie takie spowoduje, iż w treści uchwały pozostanie regulacja wskazująca, iż obsługa komunikacyjna terenu 1U-KS odbywa się z dróg publicznych 3 KDZ i 4 KDZ, co będzie spójne z załącznikiem graficznym do uchwały.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego Burmistrz Miasta Kraśnik pismem z dnia 30 maja 2022 r. znak: WIR.RP.6722.1.1.2021 uznał za zasadne stanowisko organu nadzoru we wskazanym zakresie, wnosząc jednocześnie o stwierdzenie nieważności uchwały wyłącznie w zakresie przeznaczenia dopuszczalnego dla terenów określonych symbolami 1-7 MW jakim są usługi nieuciążliwe.

Odnosząc się do powyższego stanowiska organ nadzoru stwierdził, że zasługuje ono na uwzględnienie. Stwierdzenie nieważności jedynie zapisów dopuszczających funkcję usługową

w ramach terenów o symbolach 1-7 MW zawartych w ustaleniach § 29 ust. 2 pkt 2 lit. a oraz § 29 ust. 3 pkt 5 spowoduje, iż pozostałe zapisy dotyczące terenów MW nie będą naruszały zasad sporządzania planu miejscowego.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIX/410/2022 we wskazanym w sentencji rozstrzygnięcie nadzorcze zakresie jest uzasadnione.

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 Miasta Kraśnik
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Kraśnik