

**UCHWAŁA NR VII/105/2015
RADY MIEJSKIEJ WAŁBRZYCHA**

z dnia 21 maja 2015 r.

**w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę Wojewody Dolnośląskiego, z siedzibą przy Pl. Powstańców
Warszawy 1 we Wrocławiu, na uchwałę nr IV/43/2015 z dnia 19 lutego 2015 roku w sprawie uchwalenia
miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru ulic Bolesława Chrobrego - Kolejowej
w Wałbrzychu.**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm¹) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm²) uchwała się, co następuje:

§ 1. Przekazuje się Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu skargę Wojewody Dolnośląskiego z siedzibą przy Pl. Powstańców Warszawy 1 we Wrocławiu, na uchwałę nr IV/43/2015 z dnia 19 lutego 2015 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru ulic Bolesława Chrobrego - Kolejowej w Wałbrzychu wraz z odpowiedzią na skargę.

§ 2. Treść odpowiedzi na skargę stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu.

Przewodnicząca Rady Miejskiej
Wałbrzycha

Maria Anna Romańska

Uzasadnienie

W związku ze skargą złożoną przez Wojewodę Dolnośląskiego, z siedzibą przy Pl. Powstańców Warszawy 1 we Wrocławiu, na uchwałę nr IV/43/2015 z dnia 19 lutego 2015 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru ulic Bolesława Chrobrego - Kolejowej w Wałbrzychu, zasadnym jest podjęcie uchwały w przedmiocie odpowiedzi na skargę.

Przewodnicząca Rady Miejskiej
Wałbrzycha

Maria Anna Romańska

¹⁾Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U z 2013 r. poz. 645, poz.1318, z 2014 r. poz. 379, poz. 1072.

²⁾Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U z 2012 r. poz. 1101, poz.1529, z 2014 r. poz. 543.

Załącznik do Uchwały Nr VII/105/2015

Rady Miejskiej Wałbrzycha

z dnia 21 maja 2015 r.

**Odpowiedź na skargę Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Wałbrzycha Nr IV/43/2015 z dnia 19 lutego 2015 r. w sprawie uchwalenia
miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru ulic Bolesława Chrobrego – Kolejowej
w Wałbrzychu**

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. 2012, poz. 270 ze zm.), Rada Miejska Wałbrzycha udzieliła odpowiedzi na skargę Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej Wałbrzycha Nr IV/43/2015 z dnia 19 lutego 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru ulic Bolesława Chrobrego – Kolejowej w Wałbrzychu

Jednocześnie Rada Miejska Wałbrzycha wnosi o oddalenie skargi jako bezzasadnej.

Uzasadnienie

Pismem z dnia 28 kwietnia 2015 r. Nr NK-N.4131.144.4.2015.AZ5, które wpłynęło do Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu dnia 4 maja 2015 r., Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej Wałbrzycha Nr IV/43/2015 z dnia 19 lutego 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru ulic Bolesława Chrobrego – Kolejowej w Wałbrzychu.

Dowód: - uchwała Rady Miejskiej Wałbrzycha Nr IV/43/2015 z dnia 19 lutego 2015 r.

- skarga Wojewody Dolnośląskiego Nr NK-N.4131.144.4.2015.AZ5 na uchwałę Rady Miejskiej Wałbrzycha Nr IV/43/2015 z dnia 19 lutego 2015 r. wraz z kopertą
- kopia pisma Wojewody Dolnośląskiego Nr NK-N.4131.144.4.2015.AZ5 z dnia 18 marca 2015 r. i z dnia 30 marca 2015 r.
- kopia pisma BRM.007.1.2015 z dnia 23 marca 2015 r. i pisma BRM.007.2.2015 z dnia 2 kwietnia 2015 r.

Uchwała ta została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 26 lutego 2015 r. poz. 744 i weszła w życie.

Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności poszczególnych zapisów planu, zarzucając ich podjęcie z istotnym naruszeniem prawa, mianowicie:

- 1) § 3 pkt 1 i 2, § 5 pkt 3, § 8 pkt 2 lit. a oraz lit. b we fragmencie „U”, § 8 pkt 3 lit. a oraz lit. b we fragmencie „U”, § 9 pkt 2 lit. a i b, § 13, § 14, § 15, § 16, § 17 uchwały, a także rysunek planu w zakresie terenów oznaczonych symbolami 1.MW/U, 2.MW/U, 3.MW/U, 4.MW/U, 5.MW/U, 1.U, 2.U, 3.U, 4.U zarzucając istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. 2015 r. poz. 199 ze zm.) w zw. z art. 12 a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 260 – brzmienie obowiązujące na dzień podjęcia uchwały).
- 2) § 13 pkt 1 lit. b tiret trzecie, § 14 pkt 1 lit. b tiret trzecie, § 15 pkt 1 lit. b tiret trzecie, § 16 pkt 1 lit. b tiret trzecie, § 17 pkt 1 lit. b tiret trzecie, § 18 pkt 1 lit. b tiret czwarte uchwały zarzucając naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. 2015 r. poz. 199 ze zm.) w zw. z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

I.

Zarzucając naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 12 a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Wojewoda zakwestionował sposób realizacji przez Radę ustawowego wymogu określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

Tymczasem Rada w § 9 pkt 2 przedmiotowego planu postanowiła, że obowiązują następujące zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i obsługi komunikacyjnej:

2) obowiązują następujące ustalenia dotyczące parkowania pojazdów:

- a) minimalna liczba miejsc do parkowania pojazdów, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową:
 - dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej – 1,3 miejsca postojowego na 1 mieszkanie,
 - dla zabudowy usługowej – 3 miejsca postojowe na 100 m² powierzchni użytkowej,
- b) miejsca postojowe, o których mowa w lit. a, należy sytuować na terenie, na którym usytuowany jest obiekt, któremu te miejsca towarzyszą, za wyjątkiem terenu 3.U, dla którego dopuszcza się sytuowanie miejsc postojowych na terenie KSp,
- c) na terenach dróg lokalnych (KDL) oraz dróg dojazdowych (KDD) dopuszcza się lokalizację miejsc postojowych w formie zatok parkingowych ogólnodostępnych.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza w art. 15 ust. 2 pkt 6 obowiązek wskazania w planie miejscowym między innymi „minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową”.

Z kolei zgodnie z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie ustaleń dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej rada gminy powinna określić 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.

Należy zauważyć, iż w zaskarżonej uchwale takie ustalenia, zostały wprowadzone, a tym samym został spełniony wymóg wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co stoi w sprzeczności z zarzutem organu nadzoru podnoszącego, iż w uchwale „wskazano jedynie ogólną liczbę miejsc postojowych, bez wskazania konkretnej liczby miejsc dla pojazdów zaopatrzonych w kartę.” W trakcie postępowania nadzorczego Wojewoda Dolnośląski wystąpił do Rady Miejskiej Wałbrzycha o udzielenie wyjaśnień w zakresie zapisów § 9 pkt 2 i realizacji obowiązku określenia w planie miejscowym ilości miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Organ nadzoru zarzucił, że „nie można z całą pewnością wykluczyć sytuacji, w której zgodnie z art. 12a ust. 2 ustawy o drogach publicznych, zajdzie konieczność wyznaczenia minimalnej liczby miejsc dla pojazdów zaopatrzonych w kartę na poziomie powyżej jednego”. Organ nadzoru twierdzenie powyższe oparł na wskazanej przez niego liczbie mieszkań wynoszącej 13, nie uzasadniając przy tym, w jaki sposób ustalił taką właśnie liczbę mieszkań. Podobnie w przypadku powierzchni użytkowych w zabudowie usługowej. Rada Miejska w postanowieniach planu nie może narzucić inwestorowi liczby mieszkań, jakie mogą być wybudowane.

Tymczasem w odpowiedzi na pismo Wojewody Dolnośląskiego z 18 marca 2015 r. nr NK-N.4131.144.4.2015.AZ5, w piśmie BRM.007.1.2015 z dnia 23 marca 2015 r. wyjaśniono, czego zdaje się nie dostrzegać organ nadzoru, iż według ustaleń planu „w każdym przypadku, tj. bez względu na faktyczną, ogólną liczbę miejsc do parkowania **minimum** 1 miejsce parkingowe musi być przeznaczony na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.” Niezwykle istotne jest przy tym użyte określenie „minimum”, które nie zamyka możliwości realizacji innej liczby miejsc postojowych, większej niż określona w planie.

Wręcz przeciwnie, właśnie określenie minimalnej liczby miejsc parkingowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową na poziomie 1 będzie gwarantowało zgodne z prawem określenie liczby tych miejsc parkingowych. Wskazanie bowiem, że minimalna liczba ww. miejsc parkingowych

musi wynosić minimum 1 powoduje, że taka liczba miejsc parkingowych musi zostać zapewniona, jednakże w przypadku, gdy planowana inwestycja na danym terenie i jej zakres będzie wymagała zapewnienia większej ilości ww. miejsc parkingowych, zastosowanie znajdują zapisy ustawy o drogach publicznych.

Podkreślenia wymaga, że Rada Miejska Wałbrzycha formułując zapis § 9 pkt 2 i określając wymagane ilości miejsc parkingowych posłużyła się zwrotem ustawowym „minimalna liczba miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową”. Ustawodawca poprzez tak sformułowaną normę kompetencyjną nie wskazuje, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązany do odrębnego określenia liczby miejsc do parkowania oraz do odrębnego określenia liczby miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

W odpowiedzi wskazano również, iż realizacja miejsc postojowych winna być dokonana „w oparciu o stosowne wskaźniki określone w tekście planu”, lecz również co oczywiste i nie wymagające podkreślenia – w oparciu o obowiązujące z mocy prawa przepisy. Prawo miejscowe nie może stać w sprzeczności do przepisów nadrzędnych.

Organ nadzoru wskazał, że: „W tym miejscu należy odnieść się do wyjaśnień Przewodniczącej zawartych w piśmie z dnia 23 marca 2015 r., zgodnie z którymi „w każdym przypadku tj. bez względu na faktyczną, ogólną liczbę miejsc do parkowania, minimum 1 miejsce parkingowe musi być przeznaczony na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową”. Skoro zatem za zgodną z planem należy zawsze uznać realizację 1 miejsca dla pojazdów zaopatrzonych w kartę (realizacja zapisu planu „w tym” w rozumieniu przedstawionym przez Przewodniczącą), to dojść może do sytuacji, w której realizacja jednego miejsca będzie wprawdzie zgodna z planem, ale za to niezgodna z ustawą o drogach publicznych.”

W ww. twierdzeniu organu nadzoru zawarta jest oczywista sprzeczność, gdyż strona skarżąca w sposób niezrozumiały wywodzi przytoczone przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Wałbrzychu „minimum” jako stałą i określoną liczbę – 1 miejsce parkingowe. Jednocześnie należy zauważyć, iż plan miejscowy nie może wskazywać „konkretnej” liczby miejsc dla pojazdów zaopatrzonych w kartę, jak również żadnej innej konkretnej liczby dla obligatoryjnych ustaleń uzależnionych od zdefiniowanych parametrów czy wskaźników określających otwarty zakres możliwości, gdyż stanowiłoby to naruszenie prawa i kompetencji Rady Miejskiej.

Należy wskazać, iż ustalenia planu miejscowego zgodnie z ustawą o planowaniu przestrzennym wskazują minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, jednocześnie pozwalając na realizację wskaźników ujętych w ustawie o drogach publicznych.

Nie można się zgodzić ze stanowiskiem organu nadzoru, zgodnie z którym może dojść do sytuacji, w której realizacja jednego miejsca parkingowego będzie wprawdzie zgodna z planem, ale za to będzie niezgodna z art. 12a ust. 2 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.

Rada w sposób prawidłowy dokonała określenia minimalnej liczby miejsc parkingowych. Sposób powiązania regulacji art. 12a ust. 2 ustawy o drogach publicznych z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a tym samym z uchwalonym planem miejscowym pozwala stwierdzić, że dopiero wykonanie przedmiotowego planu i przygotowanie konkretnego projektu inwestycyjnego będzie pozwalało na określenie liczby miejsc parkingowych dla danej nieruchomości wraz z określeniem liczby miejsc parkingowych zaopatrzonych w kartę parkingową.

Przyjęcie w trakcie tworzenia zapisów planu wykładni narzuconej przez organ nadzoru powodowałoby po stronie organu stanowiącego konieczność dokonania powtórzenia w treści planu zapisów art. 12a ust. 2 ustawy o drogach publicznych, co również spotkałoby się z zarzutem organu nadzoru dotyczącym niedozwolonego powtórzenia ustawowego.

W związku z powyższym nie można zgodzić się ze stanowiskiem skarżącego, zgodnie z którym nieprawidłowo został określony obligatoryjny element planu jakim jest określenie liczby miejsc parkingowych dla terenów 1-5.MW/U i 1-4.U.

Tym samym nie znajdują potwierdzenia zarzuty organu nadzoru podnoszone w treści skargi we wskazanym zakresie.

II.

Organ nadzoru zarzucił również, że określając przeznaczenie uzupełniające dla terenów 1-5.MW/U i 1-4.U Rada nie określiła parametrów dróg wewnętrznych, jako przeznaczenia uzupełniającego dla ww. terenów.

Tymczasem brak określenia parametrów dróg wewnętrznych w zaskarżonej uchwale wynika z faktu, iż rozpoznane uwarunkowania i zdefiniowana w planie przestrzeń nie wymaga dodatkowych regulacji w zakresie parametrów dróg wewnętrznych, jak wskazano w stanowisku Rady Miejskiej w trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego. Wystarczającym i wyczerpującym regulacje w tym zakresie jest Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych chroniące obiekty znajdujące się w obszarze planu przed wprowadzeniem regulacji zagrażających brakiem dostępu dla pojazdów specjalnych w razie sytuacji awaryjnej. Drogi wewnętrzne w zakresie opracowania będą głównie realizowane przy wykorzystaniu istniejących działek drogowych lub stanowić będą nowe dojazdy do pojedynczych nieruchomości. Mamy zatem sytuację, w której brak ustaleń wynika ze stanu faktycznego. Zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie, odnajdujemy liczne odniesienia wskazujące niekonsekwencje w podziale norm o charakterze *ius cogens* (art. 15 ust. 2) jak i norm *ius dispositivum* (art. 15 ust. 3).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 23 kwietnia 2010 r., syg. akt II OSK 311/10, wskazał, że:

„autorzy Komentarza do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod red. Z. Niewiadomskiego (wyd. C.H. Beck 2008, s. 154) zwrócili uwagę, iż "obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem... Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2, jeśli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Jeżeli stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia w planie ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 – to brak takich ustaleń w planie nie może stanowić o jego niezgodności z prawem". Również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym obok orzeczeń wskazujących na bezwzględny obowiązek zamieszczenia w każdym planie miejscowym postanowienia wskazanego w art. 15 ust. 2 pkt 12 omawianej ustawy pojawiły się wyroki wskazujące, że zamieszczenie takiego postanowienia zależy od istnienia w terenie konkretnych okoliczności faktycznych uzasadniających dokonanie takich ustaleń. (...) Stanowisko to należy uznać za trafne.”

Jeżeli stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia w planie wybranych zagadnień wymienionych w art. 15 ust. 2, w tym przypadku odnoszących się do pkt 10 - brak takich ustaleń w planie nie może stanowić o jego niezgodności z prawem. Należy w tym miejscu przeanalizować istotę i cel ustalenia parametrów dróg wewnętrznych w przestrzeni, której granice określa przedmiotowy plan miejscowy. Jak stanowi ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jej celem jest między innymi określenie zakresu i sposobów postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalanie zasad ich zagospodarowania i zabudowy przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań. Brak jest racjonalnych przesłanek regulujących ustalenie maksymalnej szerokości dróg wewnętrznych rozumianych jako przeznaczenie stricte uzupełniające, pozwalające jedynie na prawidłową realizację przeznaczeń podstawowych na gruntach o dużej wartości ekonomicznej. Pozostaje zatem jedynie określenie parametrów minimalnych, od których odstąpiono ze względu na opisane wyżej uwarunkowania, przyjmując jednocześnie obowiązujące regulacje za wystarczające i zgodne z wymogami kształtowania przestrzeni w danej, konkretnej sytuacji. Parametr taki pozostaje bez wpływu na przestrzeń, a zatem nie narusza głównych ustawowych celów kształtowania polityki przestrzennej.

Tym samym, w ocenie Rady Miejskiej Wałbrzycha, zarzuty organu nadzoru nie znajdują potwierdzenia.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

Przewodnicząca Rady Miejskiej
Wałbrzycha

Maria Anna Romańska