



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 25 września 2015 r.

Poz. 2920



WOJEWODA LUBELSKI

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.299.2015 Wojewody Lubelskiego**

z dnia 9 lipca 2015 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr VII/31/15 Rady Gminy Wąwolnica z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Ośrodka Gminnego Wąwolnica, w części obejmującej § 17 i § 54 uchwały oraz, określony w załączniku graficznym nr 1 do uchwały, teren oznaczony symbolem 1 MN/ZL.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VII/31/15 Rady Gminy Wąwolnica z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Ośrodka Gminnego Wąwolnica, w części obejmującej § 17 i § 54 uchwały oraz, określony w załączniku graficznym nr 1 do uchwały, teren oznaczony symbolem 1 MN/ZL.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr VII/31/15 Rady Gminy Wąwolnica została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 czerwca 2015 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Wąwolnica uchwaliła zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Ośrodka Gminnego Wąwolnica.

Na wstępie wskazać należy, iż w dniu 21 października 2010 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871).

Przepis art. 4 ust. 2 tejże ustawy stanowi, że do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Z uwagi na fakt, że procedura zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wąwolnica została wszczęta w dniu 29 grudnia 2005 r. przez podjęcie przez Radę Gminy Wąwolnica uchwały Nr XX/183/05 w sprawie przystąpienia do opracowania zmian planu zagospodarowania przestrzennego Ośrodka Gminnego Wąwolnica, to ocena zgodności z prawem uchwały Nr VII/31/15 musi być dokonana na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem 21 października 2010 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały stanowi art. 20 ust. 1 oraz art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015r., poz. 199).

W myśl art. 20 ust. 1 ww. ustawy, w brzmieniu znajdującym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami 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.

Zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane (art. 27 ustawy).

Obowiązujące przed dniem 21 października 2010 r. przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym miały także zastosowanie do procedury podjęcia uchwały Nr VII/31/15 oraz wejścia przedmiotowej uchwały w życie.

W § 54 uchwały Nr VII/31/15 Rada Gminy Wąwolnica postanowiła, że „*uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego*”.

Przyjęcie takiego terminu wejścia w życie uchwały nie znajduje uzasadnienia prawnego (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Lu 1067/13).

Skoro poprzedzająca uchwałę Nr VII/31/15 z dnia 28 maja 2015 r. uchwała o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu podjęta została w dniu 29 grudnia 2005 r. to zastosowanie powinien mieć przepis art. 29 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym przed dniem 21 października 2010 r. stanowiący, że „*uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 30 dni (podkreślenie moje) od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa*”.

Wobec powyższego, uchwalona przez Radę Gminy Wąwolnica zmiana planu zagospodarowania przestrzennego Ośrodka Gminnego Wąwolnica powinna wejść w życie nie wcześniej niż po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa, a nie jak to postanowiła Rada Gminy w treści § 54 uchwały Nr VII/31/15 „po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego”.

Należy podkreślić, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zmiany planu) jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajduje przepis art. 94 Konstytucji RP, z którego wynika, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Istotne jest także to, iż każde prawotwórcze działanie organu jednostki samorządu terytorialnego musi odbywać się z poszanowaniem norm zawartych w aktach wyższego rzędu.

Przechodząc do oceny merytorycznej dokonanych przez Radę Gminy ustaleń zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Ośrodka Gminnego Wąwolnica stwierdzić należy, iż przedmiotowa uchwała narusza prawo w sposób istotny także z innej przyczyny.

Prawne możliwości stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego normuje przepis art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z nim, naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Jak wskazuje orzecznictwo sądownoadministracyjne, zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzeniem takiego aktu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. W odniesieniu do planu miejscowego jego zawartość określają przepisy art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przedmiot (a więc ustalenia) określa art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosownych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych) określa rozporządzenie

Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr VII/31/15 został podjęta z istotnym naruszeniem takich zasad sporządzania planu miejscowego (zmiany planu).

W § 17 uchwały Nr VII/31/15 Rada Gminy wyznaczyła tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zieleni leśnej - MN/ZL oznaczone na rysunku planu symbolami: 1 MN/ZL z podstawowym przeznaczeniem terenów pod zabudowę mieszkaniową typu jednorodzinnego.

W pkt 1 ww. przepisu § 17 uchwały Rada ustaliła następujące zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu:

- 1) adaptuje się istniejące budynki mieszkalne z możliwością ich remontu i wymiany;
- 2) maksymalna powierzchnia zabudowy w granicach działki budowlanej - 40%;
- 3) minimalna powierzchnia biologicznie czynna w granicach działki budowlanej - 40%;
- 4) maksymalna wysokość budynków mieszkalnych - 1,0 m;
- 5) maksymalna wysokość pozostałych budynków - 5,0 m;
- 6) pokrycie dachu - dachówka ceramiczna, blachodachówka, blacha płaska;
- 7) zabrania się wykonywania ogrodzeń z prefabrykatów betonowych;
- 8) minimalna powierzchnia nowowydzielonej działki budowlanej - 1200 m<sup>2</sup>.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie organu nadzoru w przedmiotowej uchwale nie nastąpiło jednoznaczne określenie przeznaczenia terenu 1 MN/ZL.

Zgodnie z § 3 pkt 1 uchwały, przez „przeznaczenie podstawowe terenu” należy rozumieć część przeznaczenia terenu, która powinna dominować na danym terenie w sposób określony w ustaleniach planu (min. 60%). W myśl zaś § 3 pkt 2 uchwały przez „przeznaczenie uzupełniające terenu” należy rozumieć część przeznaczenia terenu, która uzupełnia lub wzbogaca przeznaczenie podstawowe w sposób określony w ustaleniach planu.

Mając na względzie powyższe uregulowania stwierdzić należy, iż Rada Gminy w treści § 17 uchwały określiła przeznaczenie terenu 1 MN/ZL podstawowe - jako teren pod zabudowę mieszkaniową typu jednorodzinnego. Dokonane przez Radę Gminy ustalenia zmiany planu nie zawierają jednakże żadnych ustaleń dotyczących przewidzianego w ww. przepisie dla tego terenu przeznaczenia leśnego. Powyższe oznacza, że realizowana na danej działce budowlanej funkcja zieleni leśnej, nie będzie przeznaczeniem dopuszczalnym, lecz podstawowym.

Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która w art. 3 ust. 1, zalicza do zadań własnych gminy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „władztwa planistycznego”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

W przedmiotowej sprawie, na pierwszy plan wysuwają się ograniczenia o charakterze materialnym, do których należy, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Ograniczenia władztwa planistycznego gminy nie mogą być dorozumiane, czy tworzone w wyniku interpretacji rozszerzającej.

W tym kontekście, wykładnia wspomnianego art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwią realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają.

W przedmiotowym przypadku, dla terenu 1 MN/ZL mamy do czynienia z różnorodnym przeznaczeniem, i to wzajemnie się wykluczającym (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zieleń leśna), w ramach tej samej jednostki terenowej.

Zdaniem organu nadzoru, określenie na terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem 1 MN/ZL przeznaczenia podstawowego - zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z uwzględnieniem jednoczesnego obowiązywania na danym terenie zieleni leśnej stwarza kolizję w przewidzianym przeznaczeniu podstawowym wskazanego terenu oraz funkcji, jaką ten teren ma spełniać.

W przedłożonych organowi nadzoru przez Wójta Gminy Wąwolnica wyjaśnieniach w sprawie (pismo z dnia 3 lipca 2015 r., znak PP.6721-6/204) wskazano m. in., iż „Zastosowane w planie oznaczenie MN/ZL dotyczy tylko jednej działki budowlanej nr 1027 położonej w miejscowości Zarzeka. (...) W obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wąwolnica jest to teren przewidywany do włączenia w tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej oraz usług. W projekcie zmian planu wyznaczono teren zabudowy jednorodzinnej wzdłuż istniejącej drogi na głębokość ok. 55 m. Istniejące budynki położone są jednak w większej odległości na terenie oznaczonym w dotychczasowych dokumentach planistycznych jako leśne. Stad w rysunku i tekście planu dla tylnej części działki przyjęto ustalenia MN/ZL aby umożliwić adaptację istniejącej zabudowy, ale nieprzekraczalne linie zabudowy dla nowych obiektów ograniczono do części działki położonej bliżej drogi w terenie MN. Użycie symbolu ZL ma na celu zaznaczenie, że działka po technicznym zużyciu zabudowy powinna powrócić do użytkowania leśnego.”.

Skoro wymieniony w uchwale teren 1MN/ZL przeznaczony jest pod zabudowę jednorodzinną, zagrodową oraz usługi to oczywistym jest, że teren ten nie może stanowić użytkowania leśnego. Nie można bowiem przyjąć, iż w chwili podjęcia uchwały Nr VII/31/15 przeznaczeniem podstawowym dla terenu 1 MN/ZL będzie zabudowa mieszkaniowa typu jednorodzinnej, a w sytuacji technicznego zużycia tejże zabudowy teren ten powróci do użytkowania leśnego. Obowiązujące przepisy prawa nie przewidują bowiem alternatywnego czy warunkowego przeznaczenia określonych terenów w planach miejscowych. Zmiana przeznaczenia terenów może nastąpić tylko i wyłącznie poprzez zmianę uchwały w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W wyroku z dnia 9 czerwca 2014 r. (sygn. akt II OSK 3083/13) Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, iż „jedną z głównych funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest przesądzenie, o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami (art. 4 ust. 1 i art.15 ust. 2 pkt 1 o p.z.p.). Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Zmiana przeznaczenia terenu może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko ugruntowało się w orzecznictwie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, [w:] <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).”.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów.

Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest przeznaczenie terenu, nie zostało określone w planie miejscowym w sposób jasny i precyzyjny.

W kontekście powyższego naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r. (sygn. akt II OSK 1854/08), z którego wynika, że „(...) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”.

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymagania kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące, między innymi zawartych w akcie planistycznym ustaleń. W przypadku naruszenia zasad sporządzenia planu ustawodawca nie wymaga aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, a więc, każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy.

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/31/15 we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w/z WOJEWODY LUBELSKIEGO

**Marian Starownik**  
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Wąwolnica
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Wąwolnica