



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 11 grudnia 2015 r.

Poz. 4881



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.564.2015 Wojewody Lubelskiego

z dnia 10 grudnia 2015 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XIV/104/2015 Rady Gminy Łuków z dnia 30 października 2015r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łuków w obszarze wsi Ryżki, w części obejmującej ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami 4MN,U oraz 5MN,U na załączniku graficznym Nr 1 do przedmiotowej uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015r., poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/104/2015 Rady Gminy Łuków z dnia 30 października 2015r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łuków w obszarze wsi Ryżki, w części obejmującej ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami 4MN,U oraz 5MN,U na załączniku graficznym Nr 1 do przedmiotowej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIV/104/2015 Rady Gminy Łuków została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 listopada 2015 r.

Działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015r. poz. 199 z późn. zm.) Rada Gminy Łuków uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łuków w obszarze wsi Ryżki.

W 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 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).

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zupełny, precyzyjny i szczegółowy sposób normują problematykę planowania przestrzennego w gminie, zwłaszcza zaś postępowania planistycznego, w tym poszczególne etapy procedury planistycznej, jak również organy właściwe do jej realizacji oraz ich kompetencje.

Jak wskazuje orzecznictwo sądowoadministracyjne, 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 wyniku analizy dokumentacji prac planistycznych uchwalonej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem zasad i trybu sporządzania planu.

Ustalenia przyjęte przedmiotową uchwałą dla terenu oznaczonego symbolem 4MN,U nie uwzględniają stanowiska Zarządu Dróg Wojewódzkich, określonego w postanowieniu uzgadniającym, co stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzenia planu.

Stosownie do treści art. 17 pkt 6 lit. b tiret trzecie wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego występuje o uzgodnienie projektu planu z właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę.

Pismem z dnia 31 października 2014r. (znak: ZDW-IP.am.4135/UK/181/2014) Zarząd Dróg Wojewódzkich określił w uzgodnieniu, że: „*Nieprzekraczalną linię zabudowy dla obszaru oznaczonego na załączniku graficznym nr 1 jako 5MN/U należy zlokalizować w odległości min. 20m od krawędzi jezdni drogi wojewódzkiej nr 807*”.

Uzgodnienie to nie zostało uwzględnione w tekście planu ani w części ustaleń ogólnych ani w części ustaleń szczegółowych, dotyczących terenu 4MN,U (teren był oznaczony w projekcie planu wysłanego do uzgodnień jako 5MN/U, w uchwalonym planie został oznaczony jako 4 MN,U). Natomiast na załączniku graficznym nr 1 nieprzekraczalną linię zabudowy terenu 4MN,U wrysowano w odległości 18m od krawędzi jezdni drogi wojewódzkiej 1KDG.

W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, że naruszenie art. 17 pkt 6 u.p.z.p. polegające na braku jakiegokolwiek zaopiniowania, uzgodnienia i braku uzyskania zgody stanowi tak rażące naruszenie procedury planistycznej, że niezależnie od innych uchybień nakazuje to stwierdzenie nieważności planu miejscowego (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 340/11).

Organy sprawujące władztwo planistyczne związane są treścią uzgodnień poczynionych przez właściwe podmioty, które to uzgodnienia następują w formie zaskarżalnego zażaleniem i ewentualnie skargą do sądu administracyjnego postanowienia. Jeśli bowiem wójt (burmistrz, prezydent miasta) został zobligowany do uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z podmiotami wymienionymi w art. 17 pkt 6 lit. b u.p.z.p., to ostateczne stanowisko uzyskane w tej postaci należy uznać za bezwzględnie wiążące.

Ustawodawca nakazując organowi wykonawczemu gminy uzgodnienie projektu planu ze wskazanymi organami, określił konsekwencje prawne takiego uzgodnienia. Organ uzgadniający może skutecznie zablokować uchwalenie projektowanego aktu w kształcie planowanym przez organ sporządzający. Odmowa uzgodnienia projektu planu przez uprawniony organ oznacza niemożność uchwalenia planu miejscowego w planowanym kształcie.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ww. ustawy uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 k.p.a. Przepis ten stanowi, że jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 marca 2012 r. (sygn. akt II SA/Wr 910/11) wskazano, że *jeśli według przepisów prawa rozstrzygnięcie ma być poprzedzone uzgodnieniem (zgodą) innego podmiotu lub też osiągnięciem innego rodzaju porozumienia z podmiotem do tego powołanym, to treść stanowiska zajętego w wymienionych formach wiąże organ prowadzący postępowanie główne.*

Jak stwierdza Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 7 września 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 687/10 *„z istoty uzgodnienia wynika, iż organ występujący o dokonanie uzgodnienia jest związany jego treścią. Zatem tylko pozytywne uzgodnienie, względnie uzgodnienie na określonych warunkach, może stanowić podstawę kontynuowania procedury w zakresie uchwalania planu, skoro ustawodawca w art. 17 pkt 9 o p.z.p. nałożył na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obowiązek wprowadzenia do projektu zmian wynikających z uzyskanych uzgodnień”.*

W kontekście powyższych wywodów należy stwierdzić, że treść uzgodnienia Zarządu Dróg Wojewódzkich nie została uwzględniona w ustaleniach zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu oznaczonego symbolem 4MN,U, co narusza tryb sporządzenia planu w sposób istotny.

Ponadto, dla terenu oznaczonego symbolem 5MN,U na załączniku graficznym Nr 1 do uchwały wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy od terenu 1ZL oraz linię zabudowy od drogi dojazdowej 1KDD. Nie ustalono jednak linii zabudowy od drogi, która choć pozostaje poza granicami opracowania i nie została oznaczona symbolem, to jednak przylega do wschodniej części tego terenu.

W § 21 ust. 2 pkt 3 lit. e uchwały, zawierającym ustalenia szczegółowe dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej oznaczonych symbolami 1-6MN,U ustalono nieprzekraczalną linię zabudowy zgodnie z rysunkiem planu w odległości:

- 8m od linii rozgraniczających z drogą KDG,
- 6m od linii rozgraniczających z drogami KDD oraz KDW,
- 12m od gruntów leśnych.

Z wyjaśnień złożonych przez Zastępcę Wójta Gminy Łuków pismem z dnia 4 grudnia 2015r. (znak: GP.6721.3.2013, GP.6721.5.2013) wynika, że działka o nr ewidencyjnym 2465 przylegająca do terenu 5MN,U to droga wewnętrzna, nie posiadająca statusu drogi publicznej.

Stosownie do treści 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 na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587), który wskazuje, iż ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności m. in. określenie linii zabudowy.

Należy podkreślić, iż ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny. Linię zabudowy wyznacza się m.in. w celu ograniczenia zabudowy danego terenu, to jest rozróżnienia przestrzeni, w której można lokalizować budynki, od przestrzeni sąsiadującej, którą z różnych powodów chce się lub należy ochronić przed zabudową, a także jako istotny element regulujący odległość od jezdni (istotną dla bezpieczeństwa ruchu drogowego). Te ochronne względy przemawiają za koniecznością zachowania wymogu określenia linii zabudowy wzdłuż granic terenu przylegającego do drogi.

Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 września 2012 r. (sygn. akt II OSK 1343/12) *przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...) należy*

interpretować w ten sposób, że jeżeli w planie przewiduje się teren przeznaczony do zabudowy, to obowiązkowo należy określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu.

Z ustaleń zawartych w § 21 ust. 2 pkt 1 części tekstowej planu wynika, że przeznaczeniem podstawowym terenów oznaczonych symbolami 1-6MN,U jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i usługi nieuciążliwe. Przepis ten, w kolejnych punktach, określa zasady zabudowy i zagospodarowania tych terenów. Niewątpliwie zatem teren 5MN,U jest terenem, na którym planowana jest zabudowa. W konsekwencji, wyznaczenie linii zabudowy dla wskazanego terenu jest obligatoryjne.

Należy zauważyć, że minimalne odległości, w jakich powinny być usytuowane obiekty budowlane przy drogach określa art. 43 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015r., poz. 460 z późn. zm.).

W sytuacji braku wyznaczenia nieprzekraczalnych linii zabudowy od dróg publicznych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego można uznać, że gmina wyraziła zgodę na to, aby nieprzekraczalna linia zabudowy pokrywała się z linią wyznaczoną na podstawie ww. art. 43 ustawy o drogach publicznych.

W wyroku z dnia 23 czerwca 2014r. (sygn. akt II OSK 3140/13) Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, iż: *„Faktycznie w sytuacjach wyjątkowych można odnieść się do art. 43 ustawy o drogach publicznych, ale dotyczy to terenów sąsiadujących z drogami publicznymi.”*

Należy jednak podkreślić, że art. 43 ustawy o drogach publicznych dotyczy jedynie dróg publicznych, do których ustawa nie zalicza dróg wewnętrznych.

Jak ustalono, teren oznaczony symbolem 5MN,U sąsiaduje z drogą wewnętrzną, nie posiadającą statusu drogi publicznej. Nie można zatem uznać, że nieujęcie w planie linii zabudowy jest dopuszczalne i może być odczytywane jako zgoda gminy na to, aby nieprzekraczalna linia zabudowy dla tego terenu pokrywała się z linią wyznaczoną na podstawie art. 43 u.d.p.

W świetle powyższego, brak nieprzekraczalnej linii zabudowy terenu 5MN,U od drogi przylegającej do tego terenu, nieposiadającej statusu drogi publicznej, uzasadnia stwierdzenie nieważności zmiany planu w zakresie ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem 5MN,U na załączniku graficznym Nr 1 do przedmiotowej uchwały.

W wyroku z dnia 15 września 2015r. (sygn. akt II SA/Kr 777/15) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie orzekł, że: *„Celem, dla którego uchwalane są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jest kształtowanie ładu przestrzennego poprzez określenie sposobu zagospodarowania i zabudowy terenu objętego planem. W pojęciu tym mieści się także kompetencja do ustanawiania linii zabudowy. Linie takie, wyznaczające maksymalne zbliżenie obiektów budowlanych do pasa drogowego określają bowiem sposób zagospodarowania nieruchomości i wprowadzają ograniczenia w możliwości zabudowy nieruchomości, jednakże kompetencje do wprowadzania takich ograniczeń wynikają wprost z ustawy. Materia ta jak najbardziej może być regulowana zapisami planu zagospodarowania przestrzennego z uwagi choćby za specyfikę pojęcia "droga wewnętrzna". Ustawa o drogach publicznych w art. 8 ust 1 wskazuje, iż drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi. Ustawowe wyznaczenie maksymalnego zbliżenia obiektów budowlanych do tych dróg analogicznie jak ustawodawca uczynił to w art. 43 ust 1 byłoby bezcelowe z uwagi na specyfikę tej kategorii obszarów. Mianowicie drogą wewnętrzną jest z reguły droga służąca obsłudze ruchu pieszego i kołowego nie zaliczona do żadnej kategorii dróg publicznych. Wyznaczenie linii zabudowy na obszarach przylegających do takich dróg jest jak najbardziej celowe, choćby ze względów bezpieczeństwa”.*

Z uwagi na fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi, zgodnie z treścią art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, akt powszechnie obowiązujący - akt prawa miejscowego, wskazane wyżej nieprawidłowości rozpatrywać należy w kontekście skutków, jakie akt ten może wywoływać w przyszłości.

Ustalenia planu miejscowego, mimo, że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu, zaś konsekwencje prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV/104/2015, 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.

WOJEWODA LUBELSKI

Przemysław Czarnek

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Łuków,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Łuków.