



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 11 grudnia 2015 r.

Poz. 4883



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.565.2015 Wojewody Lubelskiego

z dnia 10 grudnia 2015 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XIV/106/2015 Rady Gminy Łuków z dnia 30 października 2015r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łuków w obszarze wsi Łazy, w części obejmującej ustalenia dla terenu drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 1KDW na załączniku graficznym Nr 1 do uchwały, dla terenu drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 5KDW na załączniku graficznym Nr 2 do uchwały, dla terenu drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 8KDW na załączniku graficznym Nr 4 do uchwały oraz dla terenu oznaczonego symbolem 5RM,MN,U na załączniku graficznym Nr 3 do 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/106/2015 Rady Gminy Łuków z dnia 30 października 2015r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łuków w obszarze wsi Łazy, w części obejmującej ustalenia dla terenu drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 1KDW na załączniku graficznym Nr 1 do uchwały, dla terenu drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 5KDW na załączniku graficznym Nr 2 do uchwały, dla terenu drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 8KDW na załączniku graficznym Nr 4 do uchwały oraz dla terenu oznaczonego symbolem 5RM,MN,U na załączniku graficznym Nr 3 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIV/106/2015 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 Łazy.

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 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 wyniku analizy przedmiotowej uchwały podjętej w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu.

Uchwała obarczona jest wadą polegającą na niezgodności części tekstowej planu z jego częścią graficzną.

W § 24 ust. 2 pkt 3 lit. a przedmiotowej uchwały ustalono dla terenów dróg wewnętrznych, oznaczonych symbolami 1-8 KDW następujący parametr zagospodarowania terenu: *szerokość w liniach rozgraniczających nie mniej niż 6m zgodnie z rysunkiem zmiany planu.*

Na załącznikach graficznych Nr 1, 2 i 4 wrysowane szerokości dróg wewnętrznych, oznaczonych symbolami odpowiednio: 1KDW, 5KDW oraz 8KDW, odbiegają od szerokości ustalonej w § 24 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały w ten sposób, że nie wypełniają ustalonego minimum 6m, a mianowicie:

- szerokość drogi 1KDW w liniach rozgraniczających na rysunku planu wynosi 5m (załącznik Nr 1),
- szerokość drogi 5KDW w liniach rozgraniczających na rysunku planu wynosi 5m (załącznik Nr 2),
- szerokość drogi 8KDW w liniach rozgraniczających na rysunku planu wynosi 2m (załącznik Nr 4).

Powyższe wskazuje zatem, iż część tekstowa zmiany planu uchwalonej przedmiotową uchwałą w zakresie ustaleń dla wymienionych dróg określających minimalną szerokość w liniach rozgraniczających nie ma odzwierciedlenia w części graficznej planu. W związku z tym brak jest możliwości jednoznacznego powiązania rysunku planu miejscowego z tekstem planu.

Takim działaniem naruszono obowiązujące przepisy prawa, a w szczególności art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem, w brzmieniu obowiązującym w dacie uchwalenia przedmiotowej uchwały, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Jak stanowi § 2 pkt 2 – 4 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), projektem planu jest projekt tekstu i rysunku planu miejscowego, przez co rysunek powinien obowiązywać w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.

Zgodnie z § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia. na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego

z projektem tekstu planu miejscowego. A zatem załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały.

Plan miejscowy, zawierający część tekstową i graficzną jest całością, a co za tym idzie oba te elementy planu muszą być całkowicie spójne i jednoznaczne. To zaś oznacza, że wymagane jest takie opracowanie uchwały o planie, aby w jak największym stopniu wyeliminować niejednoznaczności mogące wynikać ze stosowania planu w praktyce, podczas jego obowiązywania.

Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzania planu miejscowego opisane w cytowanych wyżej przepisach i w konsekwencji powoduje nieważność regulacji, w których taka niezgodność występuje.

Stwierdzenie nieważności załączników graficznych w części obejmującej wrysowane drogi 1KDW, 5KDW oraz 8KDW jest konieczne, doprowadzi bowiem do spójności części tekstowej z częścią graficzną, nie naruszając przy tym spójności pozostałej części aktu prawnego.

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 przeszłości.

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.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r. (sygn. akt II OSK 1854/08) stwierdził, iż: „*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 (...)*”.

Ponadto, dla terenu oznaczonego symbolem 5RM,MN,U na załączniku graficznym Nr 3 do uchwały wyznaczono nieprzekraczalne linie zabudowy od dróg wewnętrznych 6KDW oraz 7KDW. Nie ustalono jednak linii zabudowy od drogi, która choć pozostaje poza granicami opracowania i nie została oznaczona symbolem, to jednak przylega do południowej części tego terenu i jest połączona ze wspomnianymi drogami 6KDW oraz 7KDW.

W § 21 ust. 2 pkt 3 lit. e uchwały, zawierającym ustalenia szczegółowe dla terenów zabudowy zagrodowej, mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej oznaczonych symbolami 1-7RM,MN,U ustalono nieprzekraczalną linię zabudowy zgodnie z rysunkiem planu w odległości:

- 8m od linii rozgraniczających z drogą KDG,
- 5m od linii rozgraniczających z drogą 1 KDW,
- 6m od linii rozgraniczających z drogami 2-8 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 natomiast, że działka o nr ewidencyjnym 640 przylegająca do terenu 5RM,MN,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 powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Infrastruktury, który wskazuje, iż ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności m. in. określenie linii zabudowy.

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 1-7RM,MN,U jest zabudowa zagrodowa, zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa usługowa. Przepis ten, w kolejnych punktach, określa zasady zabudowy i zagospodarowania tych terenów. Niewątpliwie zatem teren 5RM,MN,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 w ten sposób 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 przepis art. 43 ustawy o drogach publicznych dotyczy jedynie dróg publicznych, do których ustawa nie zalicza dróg wewnętrznych.

Jak ustalono, teren oznaczony symbolem 5RM,MN,U sąsiaduje z drogą wewnętrzną, nie posiadającą statusu drogi publicznej. Nie można zatem uznać, że nieujęcie w planie linii zabudowy od strony tej drogi 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 oznaczonego symbolem 5RM,MN,U od drogi przylegającej do tego terenu uzasadnia stwierdzenie nieważności terenu 5RM,MN,U na załączniku graficznym Nr 3 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 specyfiką 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”.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV/106/2015, 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.