



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 10 marca 2023 r.

Poz. 1825

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IF-II.4131.7.2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 22 lutego 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIV/283/23 Rady Gminy Sawin z dnia 13 stycznia 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Sawin w części obejmującej:

- § 12 pkt 2 lit. c,
- § 12 pkt 3 lit. b, d, e,
- § 12 pkt 4 lit. b, d, e,
- § 19 pkt 1 lit. b w brzmieniu „zabudowa usługowa”,
- § 19 pkt 3 lit. u,
- § 19 pkt 4 lit. q tiret trzecie w brzmieniu „gminnej nr 122664L”,
- § 20 pkt 2 lit. a tiret drugie w brzmieniu „w zabudowie zagrodowej”,
- § 20 pkt 3 lit. d,
- § 21 pkt 2 lit. a tiret drugie w brzmieniu „w zabudowie zagrodowej”,
- § 21 pkt 3 lit. c,
- § 22 pkt. 3 lit. b,
- § 22 pkt 6 lit. c
- § 23 pkt 3 lit. j,
- § 24 pkt 2 lit. a tiret drugie w brzmieniu „w zabudowie zagrodowej”,
- § 24 pkt 3 lit. c,
- § 25 pkt 2 lit. a tiret drugie w brzmieniu „w zabudowie zagrodowej”,
- § 25 pkt 3 lit. b,
- § 26 pkt 2 lit. a tiret trzecie w brzmieniu „w zabudowie zagrodowej”,
- § 26 pkt 3 lit. b,
- § 27 pkt 3 lit. c,
- § 29 pkt 2 lit. a tiret drugie w brzmieniu „w zabudowie zagrodowej i mieszkaniowej jednorodzinnej”,
- § 29 pkt 2 lit. a tiret trzecie w brzmieniu „w zabudowie zagrodowej i mieszkaniowej jednorodzinnej”,
- § 30 pkt 2 lit. c w brzmieniu „nr 122258L”,
- § 31 pkt 3 lit. a,
- § 31 pkt 3 lit. b,
- § 32 pkt 3 lit. c,
- informacyjne oznaczenie drogi na załączniku graficznym nr 34 jako „KDW”,
- informacyjne oznaczenie numeru drogi na załączniku graficznym nr 31 jako „104529L”.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40) w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/283/23 Rady Gminy Sawin z dnia 13 stycznia 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Sawin w części obejmującej:

- § 12 pkt 2 lit. c,

- § 12 pkt 3 lit. b, d, e,
- § 12 pkt 4 lit. b, d, e,
- § 19 pkt 1 lit. b w brzmieniu „zabudowa usługowa”,
- § 19 pkt 3 lit. u,
- § 19 pkt 4 lit. q tiret trzecie w brzmieniu „gminnej nr 122664L”,
- § 20 pkt 2 lit. a tiret drugie w brzmieniu „w zabudowie zagrodowej”,
- § 20 pkt 3 lit. d,
- § 21 pkt 2 lit. a tiret drugie w brzmieniu „w zabudowie zagrodowej”,
- § 21 pkt 3 lit. c,
- § 22 pkt. 3 lit. b,
- § 22 pkt 6 lit. c,
- § 23 pkt 3 lit. j,
- § 24 pkt 2 lit. a tiret drugie w brzmieniu „w zabudowie zagrodowej”,
- § 24 pkt 3 lit. c,
- § 25 pkt 2 lit. a tiret drugie w brzmieniu „w zabudowie zagrodowej”,
- § 25 pkt 3 lit. b,
- § 26 pkt 2 lit. a tiret trzecie w brzmieniu „w zabudowie zagrodowej”,
- § 26 pkt 3 lit. b,
- § 27 pkt 3 lit. c,
- § 29 pkt 2 lit. a tiret drugie w brzmieniu „w zabudowie zagrodowej i mieszkaniowej jednorodzinnej”,
- § 29 pkt 2 lit. a tiret trzecie w brzmieniu „w zabudowie zagrodowej i mieszkaniowej jednorodzinnej”,
- § 30 pkt 2 lit. c w brzmieniu „nr 122258L”,
- § 31 pkt 3 lit. a,
- § 31 pkt 3 lit. b,
- § 32 pkt 3 lit. c,
- informacyjne oznaczenie drogi na załączniku graficznym nr 34 jako „KDW”,
- informacyjne oznaczenie numeru drogi na załączniku graficznym nr 31 jako „104529L”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIV/283/23 Rady Gminy Sawin z dnia 13 stycznia 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Sawin została dostarczona organowi nadzoru w dniu 20 stycznia 2023 r. Dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do tut. urzędu w dniu 24 stycznia 2023 r., zatem bieg terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w przedmiotowej sprawie rozpoczął się w dniu 25 stycznia br.

Uchwałą Nr XLIV/283/23 Rady Gminy Sawin z dnia 13 stycznia 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Sawin uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.) plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, iż 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.

Jak stanowi art. 27 powyższej ustawy zmiana studium lub planu miejscowego następuje w trybie jakim są one uchwalane.

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 w części.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XLIV/283/23 Rady Gminy Sawin z dnia 13 stycznia 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Sawin została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego powoduje nieważność uchwały gminy w całości lub części.

Pojęcie „zasad 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 nim 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).

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XLIV/283/23 obarczona jest wadą prawną związaną z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. określeniem zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenów – dotyczy to obszarów oznaczonych symbolami: 1.RM/MN, 2.RM/MN, 3.RM/MN, 1.RM/U, 2.RM/U, 1.MN, 2.MN, 1MN/U, 1.U, 1.PG/EF.

Zgodnie z brzmieniem 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.

Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587), który stanowi, iż: „ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu”.

Tymczasem w ustaleniach planu dla ww. terenów w ramach wskaźników zagospodarowania terenów ustalony został jedynie wskaźnik intensywności zabudowy działki budowlanej dla zabudowy zagrodowej, a pominięto ustalenie wskaźnika dla pozostałych rodzajów przeznaczenia terenów.

W terenach o symbolach: 1.RM/MN, 2.RM/MN, 3.RM/MN (§ 20 pkt 2 lit. a tiret drugie uchwały) 1.RM/U, 2.RM/U (§ 21 pkt 2 lit. a tiret drugie) określono wskaźnik tylko dla zabudowy zagrodowej, pominięto wskaźnik intensywności dla funkcji usługowej wymiennej z funkcją zabudowy zagrodowej oraz pozostałych funkcji dopuszczalnych w tych terenach.

Kolejno, dla terenów o symbolach: 1.MN, 2.MN (§ 24 pkt 2 lit. a tiret drugie), 1MN/U (§ 25 pkt 2 lit. a tiret drugie), 1.U (§ 26 pkt 2 lit. a tiret trzecie), 1.PG/EF (§ 29 pkt 2 lit. a tiret drugie i trzecie) ustalono wskaźnik intensywności zabudowy dla zabudowy

zagrodowej, która na wskazanych terenach nie jest dopuszczona, co w konsekwencji oznacza, iż żaden ze wskazanych terenów nie posiada wskaźnika intensywności zabudowy.

Ustalenie wskaźnika intensywności zabudowy, tylko dla jednego spośród kilku wskazanych przeznaczeń na jednym terenie narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu. Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu powinny być ustalone w planie miejscowym w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych.

Pismem z dnia 16 lutego 2023 r. Wójt Gminy Sawin złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie wskazując, iż *W odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 1.RM/MN, 2.RM/MN, 3.RM/MN, 1.RM/U, 2.RM/U, 1.MN, 2.MN, 1MN/U, 1.U, 1.PG/EF określając zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenów, intencją było ustanowienie tych parametrów dla wydzielonych terenów planistycznych w odniesieniu do działki budowlanej, a nie osobno dla każdej funkcji, pod które przeznacza się cały teren. W związku z czym w treści planu dotyczącej wskaźników zagospodarowania w/w terenów omyłkowo pozostawiono zwroty sugerujące, że dany wskaźnik odnosi się do wymienionej funkcji zabudowy, tj. zagrodowej, mieszkaniowej jednorodzinnej.*

W związku ze złożonymi wyjaśnieniami zasadne jest ich uznanie i stwierdzenie nieważności ustaleń planu dla wskazanych wyżej terenów jedynie w zakresie słów „w zabudowie zagrodowej” i „w zabudowie zagrodowej i mieszkaniowej jednorodzinnej”.

Dodatkowo w § 19 pkt 1 lit. b uchwały jako przeznaczenie dopuszczalne dla zabudowy zagrodowej oznaczonej symbolami od 1.RM do 22.RM ustalono funkcje zabudowa usługowa – usługi agroturystyczne i usługi nieuciążliwe, dla którego to przeznaczenia nie ustalono parametrów kształtowania zabudowy.

Odnosząc się do wskazanego zarzutu Wójt Gminy Sawin wyjaśnił, iż w treści 19 pkt 1 lit. b omyłkowo pozostawiono słowa "zabudowa usługowa" i należałoby je wykreślić, gdyż intencją gminy było jedynie dopuszczenie możliwości prowadzenia działalności usługowej (usług agroturystycznych i usług nieuciążliwych), która może być prowadzona w budynkach mieszkalnych lub w budynkach gospodarczych w zabudowie zagrodowej, dla której ustalono wskaźnik intensywności zabudowy.

W konsekwencji powyższego w treści § 19 pkt 1 lit. b uchwały należy stwierdzić nieważność wyrażenia „zabudowa usługowa”.

W § 12 pkt 2 lit. c, pkt 3 lit. b, d, e, pkt 4 lit. b, d, e zawarto zapisy warunkujące zmianę zasięgu stref od planowanych gazociągów wysokiego ciśnienia oraz napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego i niskiego napięcia oraz możliwość dopuszczenia zbliżenia obiektu budowlanego do tych stref.

Z kolei w ustaleniach § 19 pkt 3 lit. u, § 20 pkt 3 lit. d, § 21 pkt 3 lit. c, § 22 pkt. 3 lit. b, § 23 pkt 3 lit. j, § 24 pkt 3 lit. c, § 25 pkt 3 lit. b, § 26 pkt 3 lit. b, § 27 pkt 3 lit. c, zawarto zapis wskazujący, iż: *„dopuszcza się możliwość zmniejszenia nieprzekraczalnej linii zabudowy za zgodą zarządcy drogi, pod warunkiem zastosowania przez inwestora środków technicznych zmniejszających uciążliwości wynikające z ruchu drogowego do poziomu określonego w przepisach szczególnych”.*

Umiejscowienie sieci uzbrojenia terenu powoduje, iż należy wyznaczyć w planie także pasy technologiczne (strefy ochronne), w granicach których wprowadza się ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu.

Zapisy planu umożliwiające odstępianie od określonych w nim zasad po uzgodnieniu z operatorem sieci uniemożliwiają jednoznacznie określenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu objętego przedmiotowym planem miejscowym, uzależniając je od decyzji innego, niż rada gminy podmiotu (gestora sieci) stanowią istotne naruszenie zasad sporządzenia planu w zakresie regulowanym przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym. Sformułowanie w ten sposób ustaleń planu stwarza nadto stan niepewności co do ostatecznego przeznaczenia terenów, nie tylko

w stosunku do właścicieli nieruchomości objętych ograniczeniami związanymi z przebiegiem sieci infrastruktury technicznej ale także właścicieli nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących z tym obszarem.

Skoro plan miejscowy stanowi bezpośrednią podstawę do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę (opcjonalnie zgłoszenia), to jego zapisy winny być jednoznaczne, nie zaś uznaniowe, a więc zależne od różnorodnej interpretacji organów.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie uprawniają do przenoszenia przez radę gminy swoich kompetencji w zakresie określania przeznaczenia terenu na inne podmioty. Jeżeli przepis planu miejscowego zostanie skonstruowany w taki sposób, że o zakresie określonego w sposób alternatywny przeznaczenia terenu będzie decydował inny podmiot niż rada gminy, to tym samym będzie miał miejsce niezgodny z prawem sposób określenia i sformułowania w planie różnego przeznaczenia terenu.

Kolejno należy wskazać, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Sawin został uchwalony z naruszeniem przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z uwagi na brak jednoznacznego powiązania projektu rysunku planu z jego tekstem.

W ocenie organu nadzoru wskazane poniżej rozbieżności zaistniałe pomiędzy rysunkiem planu a tekstem planu stanowią naruszenie zasad sporządzania aktu planistycznego, również w zakresie regulowanym przepisami art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wskazane przepisy określają standardy dokumentacji planistycznej oraz wymagany zakres projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej.

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

W analizowanej uchwale stwierdzone zostały następujące uchybienia:

- w § 19 pkt 4 lit. o uchwały wskazana została obsługa komunikacyjna terenu 18.RM „*poprzez zjazd z drogi gminnej nr 122133L*”, natomiast na załączniku nr 34 do przedmiotowej uchwały droga przylegająca do ww. terenu została oznaczona jako „1733L”,
- w § 19 pkt 4 lit. q tiret trzecie uchwały wskazana została obsługa komunikacyjna terenu 20.RM „*poprzez zjazd lub zjazdy z drogi gminnej nr 122664L*”, natomiast na załączniku nr 37 do przedmiotowej uchwały droga przylegająca do ww. terenu została oznaczona „122264L”,
- w § 23 pkt 4 lit. e tiret pierwsze uchwały droga oznaczona „122146L” nie znajduje się na załączniku nr 31 do przedmiotowej uchwały,
- w § 30 pkt 2 lit. c uchwały wskazane zostało poszerzenie pasa drogowego drogi gminnej nr „122258L”, natomiast na załączniku nr 25 do przedmiotowej uchwały droga przylegająca do terenu oznaczonego symbolem 4.KDD stanowiącego poszerzenie ww. drogi została oznaczona „122071”,
- w § 33 pkt 3 lit. j uchwały wskazana została obsługa komunikacyjna terenu 10.ZLz „*poprzez drogi gminnej nr 122137L i nr 122133L*”, natomiast na załączniku nr 34 do przedmiotowej uchwały droga przylegająca do ww. terenu została oznaczona jako „KDW”, a od południa nie została oznaczona,
- obsługa komunikacyjna określona w § 31 pkt 3 lit. a dla terenów 1.R, 2.R, 3.R oraz nie jest zgodna z załącznikiem nr 31 do przedmiotowej uchwały

- obsługa komunikacyjna w § 31 pkt 3 lit. c dla terenów 5.R, 6.R, 7.R w zakresie terenu 13.EF oraz dla terenu 6.R w zakresie drogi gminnej nr 122162L nie jest zgodna z załącznikiem nr 38 do przedmiotowej uchwały,
- obsługa komunikacyjna określona w § 32 pkt 3 lit. b dla terenu o symbolu 2.ZL w zakresie terenu 7.EF jest niezgodna z załącznikiem nr 23 do przedmiotowej uchwały,
- w § 20 pkt 3 lit. c tiret drugie „*poprzez drogę wewnętrzną położoną poza granicami planu, oznaczoną na załączniku graficznym jako KDW*” nie stanowi przedmiotu regulacji dot. nieprzekraczalnej linii zabudowy,
- z § 22 pkt 6 lit c wynika, że teren o symbolu 1.RMP położony jest w granicach Chełmskiego Parku Krajobrazowego, natomiast na załączniku nr 17 do przedmiotowej uchwały teren ten znajduje się poza Chełmskim Parkiem Krajobrazowym,

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 planu, aby w jak największym stopniu wyeliminować niejednoznaczności mogące wynikać ze stosowania w praktyce jego ustaleń.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09 „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” 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. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIV/283/23 Rady Gminy Sawin 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 otrzymania.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

1. Wójt Gminy Sawin
2. Przewodniczący Rady Gminy Sawin