



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 grudnia 2017 r.

Poz. 5587



WOJEWODA LUBELSKI

### ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131. 459 .2017 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 22 grudnia 2017 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XL/217/2017 Rady Miejskiej w Łęcznej z dnia 15 listopada 2017r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Łęczna, w części obejmującej:

- § 5 ust. 3 pkt 9 lit. b, pkt 13 w brzmieniu: (szpital powiatowy 1UZ)”, pkt 23 lit. d w brzmieniu: „2KU4”,
- § 29 ust. 6, ust. 7 w brzmieniu: „i ust. 6”, ust. 8 pkt 2 lit. e,
- § 30 ust. 2 pkt 2 w brzmieniu: „5MN6, 6MN6”, ust. 3 pkt 2 w brzmieniu: „4MN2”, ust. 4 pkt 3 lit. c w brzmieniu: „1MN6”, pkt 4 lit. c w brzmieniu: „1MN6”, pkt 5 lit. c w brzmieniu: „1MN6”, pkt 8 lit. b w brzmieniu: 18MN6” i w brzmieniu: „22MN6”, ust. 5 pkt 2 lit. b w brzmieniu: „1MN6”, lit. c w brzmieniu: „4MN2”, pkt 3 lit. a,
- § 31 ust. 4 pkt 1 w brzmieniu: „poza terenem 19MN/U”, pkt 2,
- § 35 ust. 1 pkt 2, ust. 4 pkt 3 lit. b, pkt 4 lit. b, pkt 5 lit. b, pkt 7 lit. b, pkt 8 lit. b, ust. 5 pkt 2 lit. b,
  - § 39 ust. 1 w brzmieniu: „(szpital powiatowy 1UZ)”,
- § 42 ust.3 pkt 7 w brzmieniu: „i 5UT”, pkt 8 w brzmieniu: „i 5UT”, pkt 9 w brzmieniu: „i 5UT”, ust. 4 pkt 3 lit. a w brzmieniu: „5UT”, pkt 4 lit. a w brzmieniu: „5UT”, pkt 6 lit. a w brzmieniu: „5UT”, pkt 8 lit. a w brzmieniu: „5UT”, pkt 9 lit. a w brzmieniu: „i 5UT”,
- § 43 ust. 4 pkt 6 lit. a w brzmieniu: „i 6P/U”, pkt 7 lit. c, pkt 10 w brzmieniu: „dla terenu 6P/U dopuszcza się jedynie podziały pod drogi lub infrastrukturę techniczną”, ust. 5 pkt 2 lit. a w brzmieniu: „i6P/U”,
- § 49 ust. 1 pkt 4 w brzmieniu: „2KU4”, ust. 2 pkt 4 w brzmieniu: „2KU4”, ust. 5 pkt 1 lit. c w brzmieniu: „2KU4” części tekstowej uchwały oraz
- tereny oznaczone symbolami: 1MNR2, 2MNR2, 1MN4, 2MN4, 1MNR2, 3MNR2, 1U/MN2, 4MN/U, 6MN/U, 19MN/U, 4MN2, 3UP, 7MN2, 16U, 10MN/U, 18MU, 2U/MN1, 1MN6, 5MN6, 6MN6, 7MN6, 9MN6, 15MN6, 16MN6, 17MN6, 18MN6, 2KU4, 22MN6, 23MN6, 24MN6, 27U, 1UZ, 5UT, 34U, 6P/U na załączniku graficznym nr 1 do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XL/217/2017 Rady Miejskiej w Łęcznej z dnia 15 listopada 2017r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Łęczna, w części obejmującej:

- § 5 ust. 3 pkt 9 lit. b, pkt 13 w brzmieniu: (szpital powiatowy 1UZ)”, pkt 23 lit. d w brzmieniu: „2KU4”,

- § 29 ust. 6, ust. 7 w brzmieniu: „i ust. 6”, ust. 8 pkt 2 lit. e,
- § 30 ust. 2 pkt 2 w brzmieniu: „5MN6, 6MN6”, ust. 3 pkt 2 w brzmieniu: „4MN2”, ust. 4 pkt 3 lit. c w brzmieniu: „1MN6”, pkt 4 lit. c w brzmieniu: „1MN6”, pkt 5 lit. c w brzmieniu: „1MN6”, pkt 8 lit. b w brzmieniu: „18MN6” i w brzmieniu: „22MN6”, ust. 5 pkt 2 lit. b w brzmieniu: „1MN6”, lit. c w brzmieniu: „4MN2”, pkt 3 lit. a,
- § 31 ust. 4 pkt 1 w brzmieniu: „poza terenem 19MN/U”, pkt 2,
- § 35 ust. 1 pkt 2, ust. 4 pkt 3 lit. b, pkt 4 lit. b, pkt 5 lit. b, pkt 7 lit. b, pkt 8 lit. b, ust. 5 pkt 2 lit. b,
- § 39 ust. 1 w brzmieniu: „(szpital powiatowy 1UZ)”,
- § 42 ust.3 pkt 7 w brzmieniu: „i 5UT”, pkt 8 w brzmieniu: „i 5UT”, pkt 9 w brzmieniu: „i 5UT”, ust. 4 pkt 3 lit. a w brzmieniu: „5UT”, pkt 4 lit. a w brzmieniu: „5UT”, pkt 6 lit. a w brzmieniu: „5UT”, pkt 8 lit. a w brzmieniu: „5UT”, pkt 9 lit. a w brzmieniu: „i 5UT”,
- § 43 ust. 4 pkt 6 lit. a w brzmieniu: „i 6P/U”, pkt 7 lit. c, pkt 10 w brzmieniu: „dla terenu 6P/U dopuszcza się jedynie podziały pod drogi lub infrastrukturę techniczną”, ust. 5 pkt 2 lit. a w brzmieniu: „i6P/U”,
- § 49 ust. 1 pkt 4 w brzmieniu: „2KU4”, ust. 2 pkt 4 w brzmieniu: „2KU4”, ust. 5 pkt 1 lit. c w brzmieniu: „2KU4” części tekstowej uchwały oraz
- tereny oznaczone symbolami: 1MNR2, 2MNR2, 1MN4, 2MN4, 1MNR2, 3MNR2, 1U/MN2, 4MN/U, 6MN/U, 19 MN/U, 4MN2, 3UP, 7MN2, 16U, 10MN/U, 18MU, 2U/MN1, 1MN6, 5MN6, 6MN6, 7MN6, 9MN6, 15MN6, 16MN6, 17MN6, 18MN6, 2KU4, 22MN6, 23MN6, 24MN6, 27U, 1UZ, 5UT, 34U, 6P/U na załączniku graficznym nr 1 do uchwały.

### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XL/217/2017 została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 listopada 2017r.

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 2017r. poz. 1073) Rada Miejska w Łęcznej uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Łęczna.

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 dokumentacji prac planistycznych uchwalonej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stwierdzono, że przedmiotowa uchwała podjęta została z naruszeniem zasad i trybu sporządzania planu.

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 i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy nawiązuje § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zgodnie z którym ujęte w projekcie tekstu planu miejscowego 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.

Ustalenia dokonane przez Radę Miejską w przedmiotowej uchwale w zakresie ustaleń szczegółowych dla terenów oznaczonych symbolami 18MU i 19MN/U nie spełniają wymogu określonego w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia, ponieważ nie zawierają ustaleń dotyczących wszystkich, wymaganych tymi przepisami wskaźników i parametrów, a mianowicie nie określają maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, minimalnego procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej i maksymalnej wysokości zabudowy.

Zgodnie z § 29 ust. 6 uchwały, dla terenów 18MU dopuszcza się realizację remontów oraz rozbudowy, przebudowy i nadbudowy w ramach porządkowania i adaptacji zabudowy, bez możliwości realizacji nowej zabudowy.

Z uwagi zatem na dopuszczenie rozbudowy, przebudowy i nadbudowy na terenie 18MU, niezbędne jest określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania przestrzennego, które nie zostały ustalone w planie miejscowym

Stosownie natomiast do § 31 ust. 4 uchwały, ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu we wszystkich terenach MN/U poza terenem 19MN/U utrzymuje się istniejącą zabudowę z możliwością realizacji remontów oraz rozbudowy, przebudowy i nadbudowy (pkt 1). W terenie 19 MN/U utrzymuje się istniejącą zabudowę z zakazem jej nadbudowy rozbudowy oraz przebudowy (pkt 2).

W związku z brakiem zakazu realizacji nowej zabudowy na terenie 19MN/U wynikającym z treści przywołanej regulacji uchwały, a jedynie określonym zakazem nadbudowy, rozbudowy i przebudowy istniejącej zabudowy, wymagane jest określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania przestrzennego, których również nie ustalono w planie miejscowym.

Brak określenia powyższych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania przestrzennego stanowi istotne naruszenie podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Z powyższych przepisów wynika jednoznacznie, że ustalenie maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, minimalnego procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej i maksymalnej wysokości zabudowy należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego, a brak ustaleń w tym zakresie stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia planu.

Z przeznaczenia wskazanych wyżej terenów wynika, iż określenie przez Radę Miejską poszczególnych – wymienionych powyżej wskaźników dla konkretnych terenów pozostaje niezbędne. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy interpretować w ten sposób, że jeżeli w planie przewiduje się na danym terenie nową zabudowę albo rozbudowę przebudowę czy nadbudowę już istniejącej, to obowiązkowo należy określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu (zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu).

Dodać wypada, że w takiej sytuacji obowiązek taki istnieje niezależnie od tego czy teren ten jest już w pełni zagospodarowany i zabudowany, czy też pusty, a przeznaczony dopiero do zabudowy

mieszkaniowej, inwestycyjnej czy innej. W sytuacji bowiem, gdy organ gminy przewiduje na danym terenie nową zabudowę, bądź rozbudowę zabudowy już istniejącej, nieustalenie jej wskaźników i parametrów będzie negatywnie wpływać na ład przestrzenny. Ponadto nieustalenie wskaźników i parametrów zabudowy może również naruszać prawo własności nieruchomości sąsiednich, gdyż to plan miejscowy powinien regulować dopuszczalny sposób zainwestowania (zob. Z. Niewiadomski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, C.H. Beck, W. 2013, s. 161-162).

Należy również wskazać, że nawet w przypadku, kiedy Rada Miejska odstępuje od określenia tych wskaźników w planie - w celu pozostawienia swobody w ich kształtowaniu, na organie planistycznym spoczywa obowiązek zaznaczenia w tego faktu w ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów.

Czym innym jest bowiem pominięcie (przemilczenie, brak odniesienia się), a czym innym jest wyartykułowane w tekście uchwały odstąpienie od ustalenia określonego wskaźnika dla precyzyjnie określonego terenu, w sytuacji, kiedy dla pozostałych jednostek ustaleń planu (terenów) wskaźniki te zostały określone.

Dlatego też określenie przez Radę Miejską w Łącznej wskazanych wyżej wskaźników dla wymienionych terenów pozostaje niezbędne i uzasadnione w kontekście planowanego – określonego w uchwale – przeznaczenia dla obszarów, których dotyczą, a zatem ich uwzględnienie w przedmiotowym planie jest obowiązkowe.

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2017r.- sygn. akt II OSK 396/16.

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.

Uchwała Nr XL/217/2017 jest obciążona również inną istotną wadą prawną.

W przedmiotowej uchwale Rada nie uwzględniła stanowiska Zarządu Dróg Wojewódzkich w Lublinie określonego w postanowieniu uzgadniającym, czym naruszyła w sposób istotny tryb sporządzania 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 kolejno 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.

Postanowieniem z dnia 21 września 2016r. (znak: IP.414.1.32.1.2016.am) Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie określił w uzgodnieniu, że: „*Nieprzekraczalną linię zabudowy dla nowych obiektów budowlanych przeznaczonych na stały pobyt ludzi należy zlokalizować w odległości min. 25m od krawędzi jezdni dróg wojewódzkich nr 820 i nr 829.*

W postanowieniu wskazane zostało również, iż należy w formie pisemnej poinformować Zarząd o ujęciu powyższych uwag w przedmiotowym projekcie planu.

W treści przedmiotowej uchwały (§ 18 ust. 1 pkt 2 i § 45 uchwały) nie zostały określone nieprzekraczalne linie zabudowy dla drogi wojewódzkiej nr 829, oznaczonej na rysunku planu symbolami: 1KDG1 i 2KDG1 oraz drogi wojewódzkiej nr 820, oznaczonej na rysunku planu symbolem 1KDG2. Natomiast na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały (arkusze 4, 8, 8, 9, 10, 14, 29, 37, 44, 50) wyznaczono nieprzekraczalne linie zabudowy dla terenów niezabudowanych w odległości 14m-17m od krawędzi jezdni dróg wojewódzkich.

Z powyższego wynika zatem, iż Rada Miejska nie uwzględniła w przedmiotowej uchwale stanowiska Zarządu Dróg Wojewódzkich w Lublinie w zakresie wyznaczenia odległości co najmniej 25m od krawędzi jezdni dróg wojewódzkich nr 820 i nr 829.

W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, że naruszenie art. 17 pkt 6, 7 i 8 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).

Powyższe oznacza, że organy sprawujące władztwo planistyczne związane są treścią uzgodnień poczynionych przez właściwe podmioty, które to uzgodnienie następuje w formie zaskarżalnego zażalenia 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.

Należy wskazać, że ratio legis instytucji "uzgodnienia" w procedurze planistycznej polega na przesądzającym (relewantnym) wpływie pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego na kształt normatywny postanowień planu. 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.

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.

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 (zgoda) 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 nie została uwzględniona w zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Łęczna w odniesieniu do terenów: 1MNR2, 2MNR2, 1MN4, 2MN4, 1MNR2, 3MNR2, 1U/MN2, 4MN/U, 6MN/U, 4MN2, 3UP, 7MN2, 16U, 10MN/U, 2U/MN1, 1MN6, 5MN6, 6MN6, 7MN6, 9MN6, 15MN6, 16MN6, 17MN6, 18MN6, 2KU4, 22MN6, 23MN6, 24MN6, 27U, 1UZ, 5UT, 34U, 6P/U, co uzasadnia stwierdzenie nieważności terenów na załączniku graficznym Nr 1 do przedmiotowej uchwały i zakwestionowania odpowiednich regulacji dotyczących tych terenów w treści uchwały.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XL/217/2017 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**

Otrzymuje:

- 1) Burmistrz Łęcznej
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Łęcznej