



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 8 listopada 2019 r.

Poz. 5976

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IF-II.4131.12.2019 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 7 listopada 2019 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XIII/117/19 Rady Gminy Głusk z dnia 3 października 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Głusk w miejscowościach Kalinówka, Wilczopole Kolonia, Kazimierzówka w części obejmującej jej § 14 ust. 6 pkt 2 w brzmieniu: "których maksymalna wysokość przekracza 5m" oraz § 19 ust. 4 pkt 8 lit a w brzmieniu "komercyjnych".

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/117/19 Rady Gminy Głusk z dnia 3 października 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Głusk w miejscowościach Kalinówka, Wilczopole Kolonia, Kazimierzówka w części obejmującej jej § 14 ust. 6 pkt 2 w brzmieniu: "których maksymalna wysokość przekracza 5m" oraz § 19 ust. 4 pkt 8 lit a w brzmieniu "komercyjnych".

Uzasadnienie

Uchwała XIII/117/19 Rady Gminy Głusk z dnia 3 października 2019 r. została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 października 2019 r.

Powołując się na przepis art. 20 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.) Rada Gminy Głusk uchwaliła zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Głusk w miejscowościach Kalinówka, Wilczopole Kolonia, Kazimierzówka.

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

Zgodnie z art. 28 ust. 1 tej ustawy, 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.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Głusk uchwaliła zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w miejscowości Kalinówka, dla terenu położonego w miejscowości Wilczopole Kolonia oraz dla terenów położonych w miejscowości Kazimierzówka.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XIII/117/19 Rady Gminy Głusk została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Pojęcie „zasady 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 naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego nastąpiło z powodu braku zgodności tekstu zmiany planu z rysunkiem.

Na załączniku graficznym nr 1.4 na obszarze oznaczonym symbolem KZ2RM wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy pokrywającą się z granicą strefy bezpieczeństwa wyznaczonej od linii energetycznej wysokiego napięcia. Jednocześnie, jak stanowi § 14 ust. 6 pkt 2 uchwały pod napowietrznymi liniami elektroenergetycznymi zakazuje się nasadzeń drzew i krzewów tych gatunków, których naturalna wysokość może przekraczać 5 m oraz lokalizacji obiektów budowlanych, których maksymalna wysokość przekracza 5 m.

Jak wynika z powyższego przywołany powyżej zapis § 14 ust. 6 pkt 2 uchwały dopuszcza pod liniami elektroenergetycznymi lokalizację obiektów budowlanych których maksymalna wysokość nie przekroczy 5m, podczas gdy na rysunku zmiany planu ustalenie nieprzekraczalnej linii zabudowy uniemożliwia lokalizowanie za tą linią jakiegokolwiek zabudowy niezależnie od jej wysokości.

W ocenie organu nadzoru zaistniałe pomiędzy rysunkiem zmiany planu a tekstem zmiany planu rozbieżności stanowią naruszenie zasad sporządzania aktu planistycznego, w zakresie regulowanym przepisami art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz z ustaleń § 2 pkt 4 powyższego rozporządzenia wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej.

Z art. 20 ust. 1 zdanie 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna.

Istotne jest przy tym to, 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 sposobu zagospodarowania terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych.

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 planu w praktyce, podczas jego obowiązywania.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09 „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”.

W tym miejscu należy podkreślić, iż zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Strefa ochronna od linii wysokiego napięcia jest zazwyczaj pasem o ograniczonym użytkowaniu, na obszarze którego niemożliwa jest jakakolwiek zabudowa lub możliwe jest jego użytkowanie w określonej ale zazwyczaj ograniczonej formie.

Lokalizacja urządzeń przesyłowych, w tym w szczególności linii elektroenergetycznych nie tylko podlega określonym wymaganiom ale i wymusza określony sposób wykorzystania terenów leżących w pobliżu tych urządzeń. Oczywistym jest, że w ramach władztwa planistycznego gmina może ustalać sposoby zagospodarowania terenu, ustanawiać na nich ograniczenia w zagospodarowaniu, nakazy i zakazy.

Nie można jednak uznać, iż w planie miejscowym można posługiwać się nieprecyzyjnymi określeniami bądź też sprzecznymi ustaleniami w tym zakresie.

Dlatego też, w ocenie organu nadzoru, sprzeczne ustalenia części tekstowej i graficznej planu w zakresie możliwości realizacji zabudowy w strefie ochronnej stanowią istotne naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

W przedmiotowej sprawie, zasadne jest zatem stwierdzenie nieważności zapisu § 14 ust. 6 pkt 2 uchwały w brzmieniu: "których maksymalna wysokość przekracza 5m" dotyczącego możliwości lokalizacji obiektów budowlanych w strefie bezpieczeństwa linii energetycznej wysokiego napięcia, przy zachowaniu ustaleń w zakresie przebiegu nieprzekraczalnej linii zabudowy na rysunku zmiany planu.

Stwierdzenie nieważności zakwestionowanych ustaleń jest o tyle konieczne, że doprowadzi do spójności części tekstowej z częścią graficzną, nie naruszając przy tym pozostałej części aktu prawnego (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 września 2012r., IV SA/Wa 29/12).

Uchwała Nr XIII/117/19 Rady Gminy Głusk jest obciążona również inną, istotną wadą prawną.

Z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 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, Nr 164, poz. 1587) wynika, że plan miejscowy obowiązkowo określa zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu.

W ocenie organu nadzoru przy sporządzaniu przedmiotowej zmiany planu zagospodarowania przestrzennego naruszone zostały zasady sporządzania planu poprzez brak określenia jednego z obowiązkowych wskaźników zagospodarowania terenu.

W § 19 uchwały zawarte zostały ustalenia szczegółowe dla terenu zabudowy usługowej oznaczonego symbolem U. Zapisy planu wskazują, iż na tym terenie może być realizowana zabudowa usługowa wolnostojąca z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi zgodnie z rodzajem prowadzonej działalności, tj. usługi typu handel detaliczny, gastronomia, inne usługi nieuciążliwe oraz zaplecza obiektów usługowych, a także usługi publiczne, administracja, a także stacje obsługi pojazdów i stacje paliw.

W § 19 ust. 4 pkt 8 uchwały wskazana została maksymalna dopuszczalna wysokość budynków na tym terenie: a) usługowego – 15,0 m dla usług komercyjnych (maksymalnie 3 kondygnacje nadziemne) b) maksymalna wysokość budynku garażowego, gospodarczego – 12,0 m (1 kondygnacja nadziemna).

Jak wynika z powyższego nie został ustalony wskaźnik wysokości budynków pełniących funkcję usług publicznych których realizacja została dopuszczona na tym terenie. Rada Gminy określając wysokość budynku usługowego przy zastrzeżeniu, iż dotyczy to wyłącznie usług komercyjnych nie ustaliła wymaganego parametru jakim jest maksymalna wysokość zabudowy dla budynków z przeznaczeniem na usługi publiczne.

Brak ustalenia wskaźnika maksymalnej wysokości budynków usług publicznych stanowi naruszenie zasad sporządzania planu.

Wyłączna kompetencja gminy do planowania miejscowego, wyrażająca się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, może być realizowana pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa i nie nadużywania tego władztwa. Do rady gminy należy określenie reguł zabudowy terenu, co wynika z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy i zasady władztwa planistycznego. Plan miejscowy powinien być sformułowany w sposób jednoznaczny, nie pozostawiający wątpliwości interpretacyjnych.

Pominięcie w tekście planu określenia wymaganych przez ustawodawcę wskaźników nie jest również tożsame z odstąpieniem przez radę od ich ustalenia dla określonego terenu z określonych przyczyn. Należy mieć na uwadze, że plan miejscowy stanowi bezpośrednią podstawę dla decyzji o pozwoleniu na budowę i nie powinien pozostawiać wątpliwości interpretacyjnych i niepewności co do obowiązujących na danym terenie zasad kształtowania zabudowy.

W tym stanie rzeczy zasadne jest zatem stwierdzenie nieważności § 19 ust. 4 pkt 8 lit a w brzmieniu "komercyjnych", które to sformułowanie ograniczało możliwość zastosowania parametru wysokości budynku do usług publicznych.

Pismem z dnia 4 listopada 2019 r. Wójt Gminy Głusk złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie podnosząc, iż nieprzekraczalna linia zabudowy wysowna na załączniku graficznym do uchwały stanowi ograniczenie dla realizacji budynków, *a zapis § 14 ust. 6 pkt 2 planu pozwala na realizację w strefach linii elektroenergetycznych budowli i obiektów małej architektury których wysokość nie przekracza 5,0 m i nie jest to sprzeczne z rysunkiem planu na załączniku graficznym nr 1.4.*

W ocenie organu nadzoru powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie z powodów szczegółowo wskazanych w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego.

W § 14 ust. 6 pkt 2 uchwały pod liniami elektroenergetycznymi dopuszczono lokalizację obiektów budowlanych których maksymalna wysokość nie przekroczy 5m. Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane (Dz. U. z 2019 r., poz. 1186 z późn. zm.) poprzez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych.

Ze sposobu sformułowania treści zapisu planu nie wynika zatem wprost, jakiego rodzaju obiektów budowlanych zapis ten dotyczy.

Jeżeli zatem intencją Rady Gminy Głusk było dopuszczenie realizacji w strefie bezpieczeństwa od linii wysokiego napięcia wyłącznie możliwości lokalizacji budowli i obiektów małej architektury, zapis taki powinien znaleźć się w planie miejscowym.

W tym miejscu należy wskazać, iż jak wynika z dokumentacji planistycznej procedury sporządzania zmiany planu pismem z dnia 29 kwietnia 2019 r. PGE Dystrybucja S.A., jako zarządca linii elektroenergetycznych znajdujących się w obszarze zmiany planu złożył do Wójta Gminy Głusk wnioski do projektu zmiany przedmiotowego planu. wskazując m. in. na konieczność wydzielenia stref ochronnych (pasów technologicznych) od linii elektroenergetycznych o wskazanej szerokości jak również podkreślając, iż w strefach tych nie wolno sadzić drzew, budować obiektów oraz składować materiałów, teren ten powinien być stale dostępny dla służb eksploatacyjnych z możliwością dojazdu. Organ planistyczny miał zatem świadomość konieczności precyzyjnego wskazania ograniczeń w użytkowaniu terenu w pasie technologicznym linii wysokiego napięcia.

Uchwała w sprawie planu miejscowego jako akt prawa miejscowego, podlega szczególnym rygorom prawnym, a jej regulacje w zakresie elementarnych ustaleń planu powinny być jednoznaczne i nie powinny budzić żadnych wątpliwości. Istotne jest zatem, aby miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie pozostawiał żadnych wątpliwości, co do jego ustaleń, był czytelny i spójny. 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”.

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 XIII/117/19 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) Wójt Gminy Głusk
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Głusk