



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 30 grudnia 2021 r.

Poz. 6296



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IF- II.4131.29.2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 29 grudnia 2021 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXVIII/295/21 Rady Gminy Puchaczów z dnia 22 listopada 2021 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Puchaczów dla terenu położonego w miejscowościach Turowola oraz Puchaczów – rejon ulicy Partyzantów, w części obejmującej w § 8 ust. 10 lit. f; § 12 ust. 2; § 15 ust. 3 pkt 6 lit. d, f, i w zakresie słów: „i nowoprojektowanych”; § 22 ust. 2 pkt 5; § 23 ust. 2 pkt 5 lit. a, oraz § 23 ust. 2 pkt 6 lit. a w zakresie słów: „oraz urządzeń sportowo-rekreacyjnych” oraz § 25 ust. 4 uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2021 poz. 1372) w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII/295/21 Rady Gminy Puchaczów z dnia 22 listopada 2021 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Puchaczów dla terenu położonego w miejscowościach Turowola oraz Puchaczów – rejon ulicy Partyzantów, w części obejmującej w § 8 ust. 10 lit. f; § 12 ust. 2; § 15 ust. 3 pkt 6 lit. d, f, i w zakresie słów: „i nowoprojektowanych”; § 22 ust. 2 pkt 5; § 23 ust. 2 pkt 5 lit. a, oraz § 23 ust. 2 pkt 6 lit. a w zakresie słów: „oraz urządzeń sportowo-rekreacyjnych” oraz § 25 ust. 4 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVIII/295/2021 Rady Gminy Puchaczów z dnia 22 listopada 2021 r. została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 listopada 2021 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Puchaczów uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Puchaczów dla terenu położonego w miejscowościach Turowola oraz Puchaczów – rejon ulicy Partyzantów.

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 o 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 załącznik do uchwały.

Natomiast art. 27 powyższej ustawy stanowi, iż zmiana planu następuje w takim samym trybie, w jakim jest on uchwalany.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sposób zupełny, precyzyjny i szczegółowy normują problematykę planowania przestrzennego w gminie, zwłaszcza zaś postępowania planistycznego, w tym poszczególne etapy procedury planistycznej, jak również właściwe organy do jej realizacji oraz ich kompetencje (art. 15 i art. 17 ustawy).

Zgodnie zaś z art. 28 ust. 1 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.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XXXVIII/295/21 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 pub. [w:] CBOSA).

W zapisach § 8 ust. 10 lit. f; § 12 ust. 2; § 22 ust. 2 pkt 5 oraz § 25 ust. 4 uchwały Nr XXXVIII/295/21 ustalone zostały zasady i warunki realizacji ogrodzeń, w następującym brzmieniu:

- w § 8 ust. 10 lit. f – *nakaz stosowania ogrodzeń umożliwiających migrację drobnych zwierząt i wykluczenie stosowania ogrodzeń z prefabrykatów betonowych i na podmurówkach;*
- w § 12 ust. 2 – *minimalne odległości lokalizacji trwałych ogrodzeń działek przy drogach publicznych nie mogą przekroczyć linii rozgraniczających dróg ustalonych w planie;*
- w § 22 ust. 2 pkt 5 – *zakaz grodzenia oraz zmiany naturalnego spływu wód w celu umożliwienia przemieszczania się populacji dużych ssaków leśnych i wodno – błotnych oraz dużych i średnich zwierząt;*
- w § 25 ust. 4 – *wyklucza się lokalizowanie ogrodzeń wewnątrz linii rozgraniczających dróg.*

Należy zauważyć, że w dniu 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. 2015 poz. 774), zwana dalej: ustawą krajobrazową.

Przepisami art. 7 pkt. 3 lit. b ustawy krajobrazowej uchylono w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ust. 3 pkt. 9, który dopuszczał określenie w planie miejscowym, w zależności od potrzeb, zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane

Jednocześnie w art. 12 ust. 3 ustawy krajobrazowej, ustawodawca zastrzegł, że do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

W niniejszej sprawie uchwały: Nr XII/84/19 Rady Gminy Puchaczów w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Puchaczów dla terenu położonego w miejscowości Turowola oraz Nr XII/85/19 Rady Gminy Puchaczów w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Puchaczów dla terenu położonego w miejscowości Puchaczów – rejon ulicy Partyzantów - zostały podjęte 19 sierpnia 2019 r. Rozpoczęcie procedury planistycznej miało zatem miejsce po wejściu w życie ustawy krajobrazowej, co oznacza, iż dla oceny przedmiotowej uchwały zastosowanie mają przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zmienione przepisami ustawy krajobrazowej.

Znowelizowane przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewidują natomiast możliwości regulowania w planie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń

reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

W ocenie organu nadzoru we wskazanych powyżej przepisach uchwały Rada Gminy Puchaczów określiła zasady i warunki sytuowania ogrodzeń.

W tym miejscu należy zauważyć, że ustawą krajobrazową wprowadzono do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisy art. 37a i następne, dając radzie gminy instrument w postaci tzw. „uchwały krajobrazowej”, stanowiącej akt prawa miejscowego, poprzez którą organ gminy może określić na terenie gminy zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest zatem aktem prawa właściwym do czynienia tego rodzaju rozstrzygnięć.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru umieszczenie w przedmiotowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad i warunków sytuowania ogrodzeń w sytuacji, gdy zasady te muszą być regulowane odrębną uchwałą, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przedmiotowa uchwała Nr XXXVIII/295/21 obarczona jest również inną istotną wadą prawną.

Ustalenia planu będące treścią uchwały Nr XXXVIII/295/21 oraz załączniki graficzne nr 1a i nr 1b do uchwały stanowią integralną całość. Zapisami zawartymi w §15 Rada Gminy Puchaczów ustala zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, gdzie dla zaopatrzenia w energię elektryczną (§ 15 ust. 3 pkt 6 lit. i) wyznacza się strefy techniczne wyłączone spod zabudowy dla istniejących i nowoprojektowanych elektroenergetycznych linii napowietrznych – sieci SN po 7,5 m od osi, podczas gdy na rysunku planu nie wskazano przebiegu projektowanych linii. W rezultacie ustalona została 15 metrowa strefa techniczna wyłączona spod zabudowy, która może wystąpić potencjalnie na całym obszarze objętym opracowaniem, również na terenach przeznaczonych pod zabudowę. Brak określenia w sposób jednoznaczny i precyzyjny lokalizacji i przebiegu nowoprojektowanych elektroenergetycznych linii napowietrznych, spowoduje, że będą one mogły być prowadzone w sposób dowolny, określony wyłącznie przez inwestora, co wykluczy możliwości zagospodarowania terenów zgodnie z ich przeznaczeniem.

W ocenie organu nadzoru naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego nastąpiło z powodu niezgodności części tekstowej uchwały z częścią graficzną zmiany planu, tj. treści § 15 ust. 3 pkt 6 lit. i z załącznikami nr 1a i 1b, w kwestii nieujawnienia na rysunku planu przebiegu projektowanych elektroenergetycznych linii napowietrznych. Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 15 ust. 3 pkt 6 lit. i w zakresie słów: „i nowoprojektowanych”.

Zgodnie z treścią § 15 ust. 3 pkt 6 lit. d *usunięcie kolizji istniejących urządzeń elektroenergetycznych z planowanym zagospodarowaniem terenu odbywać się będzie kosztem i staraniem Inwestorów projektowanej zabudowy według odpowiedniego porozumienia lub umowy zawartej z właścicielem sieci.*

Stosownie do przywołanego uregulowanie Rada Gminy Puchaczów uzależniła możliwość dokonania określonych czynności przewidzianych w ustaleniach planu od zawarcia porozumienia lub umowy inwestora z właścicielem sieci, jak również postanowiła w kwestii ponoszenia kosztów przez inwestorów. W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji i rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym wspomniane zasady powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy i nakładanie obowiązków w postaci konieczności

uzyskania zgód, warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną na mocy przytoczonych wyżej przepisów.

W § 15 ust. 3 pkt 6 lit. f uchwały ustalone zostało, iż *budowa elektroenergetycznych linii kablowych pod drogami jest dozwolona tylko w przypadkach ich skrzyżowań z drogami wyłącznie za zgodą i na warunkach wskazanych przez gestorów dróg.*

Wskazana regulacja wykracza poza zakres upoważnienia przyznanego radzie gminy. Wskazana w przywołanym przepisie uchwały kwestia została uregulowana w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny opowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r., poz. 1643). Zgodnie z § 140 ust. 8 rozporządzenia, infrastruktura podziemna nie może być sytuowana pod istniejącą i docelową jezdnią drogi. W przypadku braku miejsca w pasie drogowym poza jezdnią dopuszcza się usytuowanie infrastruktury podziemnej pod jezdnią drogi klasy L i D na terenie zabudowy, pod warunkiem zlokalizowania zwieńczeń studni w osiach pasów ruchu.

Powyższy przepis nawiązuje do art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1995 r. drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 z późn. zm.), który stanowi, iż lokalizowanie w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi.

Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt IISA/Wr 479/11).

Plan miejscowy podjęty na podstawie uchwały Nr XXXVIII/295/21 Rady Gminy Puchaczów wyznacza tereny zieleni łąkowej – ZŁ z przeznaczeniem terenu pod łąki i pastwiska, dla którego dopuszcza się: § 23 ust. 2 pkt 5 lit. a – realizację na terenach łąk terenowych urządzeń sportowo-rekreacyjnych w postaci ścieżek zdrowia lub ciągów rowerowych, a także wyklucza w § 22 ust. 2 pkt 6 lit. a – lokalizację budowli nie związanych z funkcją (...) oraz urządzeń sportowo-rekreacyjnych.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Dozwolone jest ustanawianie dla poszczególnych terenów mieszanych funkcji, z pewnym ograniczeniem, niemniej jednak przywołane wyżej regulacje § 23 uchwały umożliwiają realizowanie na terenach zieleni łąkowej realizację urządzeń sportowo-rekreacyjnych co w efekcie dopuszcza możliwość realizacji na terenach o przeznaczeniu rolniczym terenów o innym, sprzecznym z rolniczym, przeznaczeniu.

W ocenie organu nadzoru dopuszczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego możliwości realizacji ścieżki pieszo-rowerowej na łące powoduje zmianę przeznaczenia gruntu na cele nierolne.

Wskazać należy, że lokalizacja ścieżki pieszo-rowerowej na gruncie rolnym, którym w myśl przepisów art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1161) w związku z brzmieniem § 68 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 393) są łąki trwałe, powoduje faktyczną zmianę przeznaczenia gruntu na cele nierolne, co wymagałoby zastosowania dla terenu właściwego oznaczenia barwnego oraz wyodrębnienia liniami rozgraniczającymi.

Tymczasem plan na wszystkich terenach oznaczonych symbolem ZŁ wprowadza możliwości realizacji urządzeń sportowo-rekreacyjnych w postaci ścieżek zdrowia lub ciągów rowerowych co poddaje w wątpliwość możliwość realizacji funkcji podstawowej na tych terenach przez właścicieli nieruchomości. Zarówno ścieżki zdrowia jak również ciągi rowerowe mają charakter inwestycji służących celom publicznym i powszechnie dostępnych. Oceny możliwości współistnienia na jednym terenie wydzielonym liniami rozgraniczającymi różnych funkcji należy dokonywać w kontekście zasadniczego celu planowania przestrzennego, którym jest zachowanie ładu przestrzennego i dbałość o zrównoważony rozwój, przy uwzględnieniu okoliczności konkretnego przypadku.

Zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób jednoznaczny, niebudzący

wątpliwości interpretacyjnych, rozstrzygać o sposobie zagospodarowania terenów nią objętych. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ww. ustawy uchwała taka bowiem kształtuje sposób wykonywania prawa własności. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, powinien zawierać regulacje czytelne i niestwarzające wątpliwości interpretacyjnych. To właśnie postanowienia planu mają za zadanie jasno i precyzyjnie określać przeznaczenie terenu oraz przebieg linii rozgraniczających poszczególne funkcje kształtując przez to dopuszczalne sposoby zagospodarowania terenu w taki sposób, aby nie było możliwe odstępianie od jego norm.

Pismem z dnia 24 grudnia 2021 r. znak: PGM.42.2021 Wójt Gminy Puchaczów złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie.

W ocenie organu nadzoru złożone wyjaśnienia dotyczące wskazanych w zawiadomieniu kwestii nie zasługują na uwzględnienie z powodów szczegółowo wskazanych w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego.

Dodatkowo wskazać należy, iż w ocenie organu stanowisko Wójta Gminy Puchaczów w zakresie zasadności zawarcia w planie zakazu stosowania określonych rodzajów ogrodzeń niewątpliwie ma znaczenie dla ochrony powiązań ekologicznych na obszarze objętym zmianą planu, niemniej jednak nie można uznać, iż we wskazanym zakresie nie znajdują zastosowania przepisy art. 37 a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jakikolwiek regulacje w planie miejscowym dotyczące kwestii ogrodzeń powinna regulować odrębna uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwała, o której mowa w art. 37a ww. ustawy.

Stanowisko Wójta Gminy Puchaczów w zakresie zasadności pozostawienia w treści uchwały zapisu o projektowanych liniach elektroenergetycznych narusza zasadę sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia. Zapis o możliwości realizacji projektowanych linii bez określenia ich przebiegu powoduje modyfikacje w zasadach korzystania z terenów (zakaz zabudowy), które byłyby nimi objęte. W związku z powyższym rozbudowa infrastruktury technicznej związana z zakazem zabudowy w sytuacji, w której jej projektowany przebieg nie jest ujawniony w planie miejscowym, jest niedopuszczalna.

Na uwzględnienie nie zasługują również wyjaśnienia w zakresie możliwości realizacji tras rowerowych na terenach zieleni łąkowej. Jeżeli ruch rowerowy odbywa się zwyczajowo po śladzie duktów śródpolnych, organ planistyczny chcąc wprowadzić na tych terenach możliwości realizacji urządzeń sportowo-rekreacyjnych w postaci ścieżek zdrowia lub ciągów rowerowych powinien uczynić to poprzez nadanie odpowiedniego przeznaczenia tym terenom.

W tym stanie rzeczy wszczęcie postępowania w celu stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXVIII/295/2021 Rady Gminy Puchaczów z dnia 22 listopada 2021 roku 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 jego otrzymania.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Puchaczów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Puchaczów