DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 30 grudnia 2021 r.

Poz. 6300

Podpisany przez:
Pawel Chrusciel; LUW w Lublinie
Data: 30.12.2021 14:56:12

Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IF-II.4131.34.2021
WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 29 grudnia 2021 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXVIII/297/21 Rady Gminy Puchaczów z dnia 22 listopada 2021 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Puchaczów dla terenów we wsi Wesołówka i Albertów- etap IV w części obejmującej § 16 ust. 3 pkt 6 lit. d, § 16 ust. 3 pkt 6 lit. f, § 13 ust. 2, § 26 ust. 2 pkt 5 lit. a, § 26 ust. 2 pkt 6 lit. a w zakresie słów: "urządzeń sportowo-rekreacyjnych", § 35 ust. 1 pkt 3 i 4.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.) 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/297/21 Rady Gminy Puchaczów z dnia 22 listopada 2021 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Puchaczów dla terenów we wsi Wesołówka i Albertów- etap IV w części obejmującej § 16 ust. 3 pkt 6 lit. d, § 16 ust. 3 pkt 6 lit. f, § 13 ust. 2, § 26 ust. 2 pkt 5 lit. a, § 26 ust. 2 pkt 6 lit. a w zakresie słów: "urządzeń sportowo-rekreacyjnych", § 35 ust. 1 pkt 3 i 4.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVIII/297/2021 Rady Gminy Puchaczów z dnia 22 listopada 2021 r. została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 listopada 2021 r.

Działając na podstawie art. 20 ust. 1,art. 27 i 29 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.) Rada Gminy Puchaczów uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W myśl art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy uchwala 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.

Natomiast art. 27 powyższej ustawy zmiana planu miejscowego 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 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 taką ze naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

W ocenie organu nadzoru uchwała XXXVIII/297/21 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 publik. [w:] CBOSA).

W § 16 ust. 3 pkt 6 lit d przedmiotowej uchwały ustalono *zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej w zakresie*: *„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".*

W planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z § 4 pkt 9 aktu wykonawczego do ww. ustawy jakim jest Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. poz. 717) „ ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) a także 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".

Wskazane akty normatywne w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej jednoznacznie wskazują materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, warunków i zasad ustalonych przez określone podmioty ponad upoważnienie ustawowe- w ocenie organu nadzoru - stanowi wykroczenie przez Radę Gminy Puchaczów poza kompetencję przyznaną na mocy przytoczonych przepisów.

Z przekroczeniem kompetencji przynależnych radzie gminy przyjęty został również § 16 ust. 3 pkt. 6 lit. f uchwały, w którym określono sposób realizacji infrastruktury elektroenergetycznej: *„budowa elektroenergetycznych linii kablowych pod drogami jest dozwolona tylko w przypadkach ich skrzyżowań z drogami"* .

Jak stanowi art.39**.** ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1995 r. drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz 1376 z późn. zm.) 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.

Natomiast zgodnie z § 140 ust. 8 rozporządzenia 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) 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.

W § 13 ust. 2 zd. drugie uchwały zawarte zostały zapisy dotyczące sytuowania ogrodzeń dla obszarów objętych planem: ”*minimalne odległości lokalizacji trwałych ogrodzeń działek przy drogach publicznych nie mogą przekroczyć linii rozgraniczających dróg ustalonych w planie”.*

Wskazany zapis również wykracza poza zakres upoważnienia przysługującego radzie gminy w nawiązaniu do przywołanego powyżej art. 39 ust. 3 ustawy drogach publicznych.

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).

W § 26 ust. 2 pkt 5 lit. a dla terenów łąk i pastwisk- ZŁ VIIWA-9ZŁ, VIIWA-12ZŁ, VIIWA-14ZŁ, VIIWA-32ZŁ, VIIWA-39ZŁ, VIIWA-40ZŁ, VIIWA-42ZŁ, VIIWA-44ZŁ, VIIWA-31ZŁ o przeznaczeniu łąki i pastwiska dopuszczono realizację na terenach łąk terenowych urządzeń sportowo-rekreacyjnych w postaci ścieżek zdrowia lub ciągów rowerowych by jednocześnie w § 26 ust. 2 pkt 6 lit. a wykluczyć lokalizację zabudowy nie związanej z funkcją: łąk, pastwisk oraz urządzeń sportowo-rekreacyjnych.

W art. 15 ust. 1 ustawy z o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustala obowiązek określenia przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Orzecznictwo sądowoadministracyjne wskazuje, iż dopuszczalne jest w planach miejscowych mieszane przeznaczenie terenów z funkcją podstawową i uzupełniającą, jednakże wyłącznie wtedy, gdy one wzajemnie się nie wykluczają, a wręcz właśnie uzupełniają.

Regulacje zawarte w § 26 ust. 2 pkt 5 lit. a oraz w § 26 ust. 2 pkt 6 lit. b uchwały Nr XXXVIII/297/21 umożliwiają realizowanie na terenach łąk i pastwisk realizacji funkcji sprzecznych z ich rolniczym przeznaczeniem.

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

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 nierolnicze, 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.

W rozdziale 4 Ustalenia końcowe, w § 35 ust. 1 pkt 1-4 uchwały określono jednolitą opłatę od wzrostu wartości nieruchomości w wysokości: *1) d1a terenów przewidzianych pod komunikację, elektroenergetykę (urządzenia przesyłowe), urządzenia obsługi technicznej – 3%, 2) dla terenów przewidzianych pod funkcje rolne i produkcyjne – 10%, 3) dla terenów przewidzianych pod zabudowę mieszkaniową – 15%, 4) dla terenów o funkcji mieszanej wysokość opłaty przyjmować należy proporcjonalnie do ilości poszczególnych programów.*

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada obowiązek określenia wysokości stawki procentowej opłaty planistycznej stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 12 oraz art. 36 ust 4 ustawy.

Zgodnie z powyższym w planie miejscowym określa się obowiązkowo stawkę procentową (art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy), na podstawie której ustala się opłatę planistyczną, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy. Procentowa stawka opłaty planistycznej powinna być ustalona dla wszystkich terenów wyznaczonych w przedmiotowej zmianie planu miejscowego.

W ocenie organu nadzoru zapis § 35 ust. 1 pkt 4 w brzmieniu: *dla terenów o funkcji mieszanej wysokość opłaty przyjmować należy proporcjonalnie do ilości poszczególnych programów* nie stanowi określenia stawki procentowej wymaganej przez ustawodawcę, a w konsekwencji narusza przepis z art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Pobocznie należy wskazać, iż jeżeli plan miejscowy wyznaczałby funkcje mieszane terenów, np. tereny mieszkaniowo-usługowe oznaczone symbolem MN/U to dla takich terenów należy wyznaczyć stawkę odrębnie, uwzględniając dopuszczalne funkcje.

Pismem z dnia 27 grudnia 2021 r. znak: PGM.47.2021 Wójt Gminy Puchaczów złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie.

Wójt Gminy Puchaczów w przedłożonych wyjaśnieniach uznał zasadność dokonanej przez organ nadzoru oceny treści § 35 ust. 1 pkt 4 uchwały Nr XXXVIII/297/21. Dodatkowo wskazał, iż redakcja § 35 ust. 1 pkt 3 również jest wadliwa wskazując na prawidłową w jego ocenie korektę zapisów § 35 ust. 1 pkt 3 i 4 uchwały. Organ nadzoru analizując wyjaśnienia wójta w powyższym zakresie oraz przedłożoną dokumentację planistyczną uznaje, iż zapis § 35 ust. 1 pkt 3 podjęty został z naruszeniem prawa,z uwagi na określenie stawki opłaty planistycznej dla terenów o funkcji mieszkaniowej, podczas gdy tereny o takim przeznaczeniu nie wystepują w obszarze objętym planem. W związku z powyższym zasadne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego równiez § 35 ust. 1 pkt 3 uchwały Nr XXXVIII/297/21 z dnia 22 listopada 2021 r. w sprawie zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Puchaczów dla terenów we wsi Wesołówka i Albertów- etap VII.

Pozostałe wyjaśnienia dotyczące § 13 ust. 2 zd. 2, § 26 ust. 2 pkt 5 lit a, § 26 ust. 2 pkt 6 lit b, § 35 ust. 1 pkt 4 w ocenie organu nadzoru nie zasługują na uwzględnienie z powodów szczegółowo wskazanych w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego.

Stanowisko Wójta Gminy Puchaczów dotyczące zapisów § 13 ust. 2 zd. 2 nie odnosi się do zastrzeżeń podnoszonych przez organ nadzoru. Organ nadzoru nadal pozostaje na stanowisku, iż zapisy dotyczące lokalizowania trwałych ogrodzeń działek przy drogach publicznych stanowią wykroczenie poza zakres upoważnienia przysługującego radzie gminy.

Na uwzględnienie nie zasługują również wyjaśnienia w zakresie możliwości realizacji tras rowerowych na terenach zieleni łęgowej. 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.

Reasumując przy opracowywaniu aktów prawnych należy przestrzegać podstawowych reguł legislacji, mieć na uwadze, że akt prawny nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, a także nie wkraczać w sferę spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów, układ aktu prawnego winien być przejrzysty, a dla oznaczenia jednostkowych pojęć należy używać określeń stosowanych w obowiązującym ustawodawstwie. (wyrok WSA z dnia 27 czerwca 2017 r. sygn. IV SA/Wa 887/17).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVIII/297/21 Rady Gminy Puchaczów z dnia 22 listopada 2021 r. 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 Puchaczów
2. Przewodniczący Rady Gminy Puchaczów