



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 3 września 2015 r.

Poz. 2739



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.348.2015 Wojewody Lubelskiego

z dnia 29 lipca 2015 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr IX/87/2015 Rady Miasta Zamość z dnia 22 czerwca 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Zamość, w części obejmującej § 21 uchwały, załącznik graficzny nr 2 w zakresie ustalenia nieprzekraczalnej linii zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem 20.11b MN+U od strony drogi Al. 1-go Maja (KD/G) oraz załącznik graficzny nr 16.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/87/2015 Rady Miasta Zamość z dnia 22 czerwca 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Zamość, w części obejmującej § 21 uchwały, załącznik graficzny nr 2 w zakresie ustalenia nieprzekraczalnej linii zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem 20.11b MN+U od strony drogi Al. 1-go Maja (KD/G) oraz załącznik graficzny nr 16.

Uzasadnienie

Uchwała Nr IX/87/2015 została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 czerwca 2015 r.

Działając na podstawie prawnej art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199) Rada Miasta Zamość uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Zamość.

Zgodnie z 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.

W myśl art. 27 ustawy zmiana planu następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany.

Stosownie do treści przywołanego na wstępie przepisu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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. Przy czym ustawa nie wymaga, aby naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego miało charakter istotny, jak wymaga tego w przypadku naruszenia trybu ich sporządzania (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 420/10 – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Zatem każde naruszenie zasad sporządzania planu skutkuje stwierdzeniem jego nieważności w całości lub części. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że przez zasady sporządzania planu miejscowego rozumieć należy, standardy odnoszące się do merytorycznych ustaleń planu, związane z jego treścią oraz parametrami technicznymi i wymaganiami dotyczącymi dokumentacji planu (por. wyrok NSA z dnia 19 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 466/11 – Lex Polonica nr 2573086 czy wyrok NSA z dnia 20 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1593/11 – Lex Polonica nr 3040736).

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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. Natomiast na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy 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.

Jak stanowi art. 4 ust. 3 ustawy, w odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych. W strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy.

Jednakże zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy, przepisów ust. 3 nie stosuje się do terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu.

Stosownie do treści 21 ust. 1 uchwały Nr IX/87/2015 wyznacza się TEREN KOLEJOWY-TEREN ZAMKNIĘTY oznaczony na rysunku zmiany planu symbolem KK - przedstawiony na załączniku Nr 16. Zasady zagospodarowania terenów zamkniętych określają przepisy odrębne (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru § 21 uchwały i zał. Nr 16 do uchwały zostały podjęte z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o planowaniu (...), w związku z brakiem zawarcia w treści uchwały ustaleń dla terenu zamkniętego oznaczonego graficznie na rysunku planu symbolem KK, stanowiącego kolejowe tereny zamknięte w myśl decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju nr 3 z dnia 24 marca 2014 r. (Dz. Urz. MliR z 27 marca 2014 r., poz. 25), dla którego ograniczono się jedynie do wyznaczenia na rysunku planu granic jego zasięgu.

Tereny zamknięte, to jest tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych, pozostają poza regulacją miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Niemniej nadanie obszarom statusu terenów zamkniętych wpływa na pewne działania organów gminy sporządzających i uchwalających miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Według wskazanego przepisu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych. "Ustalanie" polega na naniesieniu stosowanych danych na część graficzną planu oraz na odpowiednim odniesieniu się do terenów zamkniętych w tekście uchwały, jeśli oczywiście takie tereny znajdują się w obszarze objętym ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jak wynika z definicji terenów zamkniętych oraz z przepisu art. 4 ust. 2a Prawa geodezyjnego i kartograficznego, "ustalenie" terenów nie można utożsamiać z ich ustanawianiem, albowiem kompetencje w tym zakresie nie zostały przyznane radzie gminy uchwalającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, lecz właściwym ministrom i kierownikom urzędów centralnych (T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Zamykacze 2004, s. 38).

Powyższe ograniczenie, zgodnie z treścią art. 4 ust. 4 ustawy o planowaniu (...) nie znajduje jednak zastosowania do terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu. Oznacza to, że w przypadku terenów zamkniętych, o których mowa w art. 4 ust. 4 ustawy zastosowanie znajdować będzie przepis art. 15 ust. 2 i obowiązkiem organu stanowiącego gminy będzie określenie obligatoryjnych elementów planu w zależności od potrzeb i warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że Rada Miasta w § 21 uchwały wskazała jedynie, iż wyznacza się teren kolejowy-teren zamknięty oznaczony symbolem KK wyznaczając w załączniku graficznym Nr 16 granice tego terenu, stanowiącego tereny kolejowe.

Bez wątplenia teren ten znajduje się w granicach uchwalonego przez Radę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zaznaczyć należy, że o ile obszar ten stanowi teren zamknięty, to jednak do ustanowienia tego terenu jako terenu zamkniętego doszło na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw transportu, wobec czego nie będzie znajdować do niego zastosowania przepis art. 4 ust. 3 ustawy. To z kolei prowadzi do konkluzji, iż dla obszaru tego Rada obowiązana była ustalić niezbędne elementy wymienione w przepisie art. 15 ust. 2 ustawy. Zaniechanie dokonania powyższych ustaleń stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, skutkujące zgodnie z treścią art. 28 ustawy stwierdzeniem nieważności § 21 uchwały oraz załącznika nr 16 do uchwały.

Uchwała Nr IX/87/2015 jest obciążona również inną istotną wadą prawną.

Jak stanowi przywoływany już wyżej 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.

Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 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), który wskazuje, 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.

Pojęcie „nieprzekraczalnej linii zabudowy” ogranicza obszar, wewnątrz którego można ulokować budynek lub budowlę dowolnie, ale tak, by spełnione były inne warunki określone w miejscowym planie. Wyznaczenie nieprzekraczalnych linii zabudowy ma podstawowe znaczenie dla możliwości rozwoju infrastruktury technicznej na danym terenie oraz pozwala na zaprowadzenie ładu przestrzennego, porządkuje bowiem zabudowę i pozwala na czytelne wyznaczenie przestrzeni publicznej (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 5 lipca 2012 r.- sygn. akt II SA/Wr 29/12).

Należy zaznaczyć, iż przy wyznaczaniu nieprzekraczalnej linii zabudowy w planie miejscowym należy wziąć pod uwagę przepis art. 43 ust. 1 ustawy z dn. 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015r., poz. 460 ze zm.). Wskazany przepis określa minimalne odległości, które co do zasady powinny być zachowane pomiędzy obiektem budowlanym a zewnętrzną krawędzią jezdni, podczas budowy takiego obiektu. Jako kryteria do wyznaczenia tego ustawowego minimum, na podstawie art. 43 ust. 1 ustawy o drogach publicznych wskazuje się: rodzaj drogi (autostrada, droga ekspresowa, droga ogólnodostępna - krajowa, wojewódzka i powiatowa oraz gminna) i okoliczność, czy obiekt będzie usytuowany w terenie zabudowy i poza terenem zabudowy. Odległości te wynoszą od 50 m na autostradzie w terenie niezabudowanym do 6 m na drodze gminnej w terenie zabudowanym.

W tym miejscu należy wskazać, iż załączniku graficznym Nr 2 do uchwały wyznaczona odległość nieprzekraczalnej linii zabudowy terenu oznaczonego symbolem 20.11b MN+U od drogi oznaczonej na rysunku planu jako Al. 1-go Maja (KD/G) nie wypełnia ustalonego ustawą dla drogi krajowej w terenie zabudowy minimum 10 m.

Jednocześnie w § 13 uchwały, zawierającym ustalenia szczegółowe m. in. dla terenu oznaczonego symbolem 20.11b MN+U nie zostały zawarte żadne ustalenia dotyczące umiejscowienia nieprzekraczalnej linii zabudowy.

W konkluzji należy przyjąć, iż ustalenie linii zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem 20.11b MN+U na załączniku graficznym nr 2 dokonane zostało z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, co uzasadnia stwierdzenie nieważności rysunku planu w zakresie wyznaczenia wskazanej linii.

Należy podkreślić, iż ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny. Zwrócić należy również uwagę, iż dla terenów przyległych do dróg publicznych o usytuowaniu obiektów w odniesieniu do przebiegu drogi rozstrzyga art. 43 ustawy o drogach publicznych ustalający wymagania w zakresie odległości w jakiej obiekty mogą być sytuowane od krawędzi drogi. Wymagania zawarte w tym uregulowaniu w istocie wyznaczają linię zabudowy na terenach przebiegu dróg publicznych (por. wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3140/13).

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 IX/87/2015 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.

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

Wojciech Wilk

Otrzymują:

- 1) Prezydent Miasta Zamość
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Zamość