



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 kwietnia 2021 r.

Poz. 1945

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.42.1.2021.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 30 marca 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713),

stwierdzam nieważność

§ 8 ust. 12 pkt 1 we fragmentach „G.S.6.KDD” i „G.S.11.KDD” oraz § 8 ust. 12 pkt 2 we fragmentach „G.S.19.KDW” i „G.S.21.KDW” uchwały nr XXXVI/262/2021 Rady Gminy Jerzmanowa z dnia 24 lutego 2021r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych obszarów, położonych w obrębach geodezyjnych: Jaczów, Kurowice – Modła i Smardzów, położonych w granicach terenu górniczego „Głogów Głęboki Przemysłowy” w granicach gminy Jerzmanowa.

Uzasadnienie

Rada Gminy Jerzmanowa na sesji w dniu 24 lutego 2021 r. podjęła uchwałę nr XXXVI/262/2021 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych obszarów, położonych w obrębach geodezyjnych: Jaczów, Kurowice – Modła i Smardzów, położonych w granicach terenu górniczego „Głogów Głęboki Przemysłowy” w granicach gminy Jerzmanowa.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 marca 2021 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 8 ust. 12 pkt 1 we fragmentach „G.S.6.KDD” i „G.S.11.KDD” oraz § 8 ust. 12 pkt 2 we fragmentach „G.S.19.KDW” i „G.S.21.KDW” uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293), zwanej dalej „ustawą”, i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, 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 w części.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwala stwierdzić, że Rada Gminy Jerzmanowa, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Mocą przedmiotowej uchwały, Rada Gminy Jerzmanowa, w §8 ust. 12 uchwały określiła, że szerokości dróg określają rysunki planu. Jednakże dla wymienionych poszczególnych dróg Rada wskazała szerokości w tekście uchwały:

„12. Szerokość dróg, z zastrzeżeniem kolejnego ustępu, określają rysunki planu miejscowego, przy czym dla dróg o symbolach:

- 1) „G.S.6.KDD”, „G.S.8.KDD”, „G.S.9.KDD”, „G.S.11.KDD” i „G.A.22.KDD” - szerokość w liniach rozgraniczających tereny wynosi 10 m;
- 2) „G.S.12.KDW”, „G.S.13.KDW”, „G.S.14.KDW”, „G.S.15.KDW”, „G.S.16.KDW”, „G.S.17.KDW”, „G.S.18.KDW”, „G.S.19.KDW”, „G.S.20.KDW”, „G.S.21.KDW”, „G.K.39.KDW”, „G.K.40.KDW”, „G.K.41.KDW”, „G.K.42.KDW”, „G.A.15.KDW” i „G.A.39.KDW” - szerokość w liniach rozgraniczających tereny wynosi 10 m;
- 3) „G.K.13.KDL”, „G.S.7.KDD”, „G.S.10.KDD”, „G.A.11.KDD”, „G.A.17.KDD”, „G.A.21.KDD”, „G.A.23.KDD”, „G.A.13.KDW”, „G.A.14.KDW”, „G.A.16.KDW” i „G.K.14.KDL” - szerokość w liniach rozgraniczających tereny jest zgodna z istniejącym w dniu wejścia w życie niniejszej uchwały wydzieleniem geodezyjnym.”.

Analiza załącznika graficznego do uchwały prowadzi do wniosku, że część tekstowa planu, w zakresie w jakim ustala dla drogi G.S.6.KDD szerokość w liniach rozgraniczających o wartości 10m, jest niezgodna z częścią graficzną planu miejscowego, na którym wskazano 12m. Także szerokość 10m wskazana dla drogi G.S.11.KDD jest niezgodna z załącznikiem graficznym do uchwały, gdyż wskazuje on 7m. Ponadto dla drogi G.S.19.KDW w tekście uchwały wskazano 10m, a na rysunku można zwymiarować 8m. Droga G.S.21.KDW ma szerokość na załączniku graficznym 12m, a zgodnie z tekstem uchwały powinno być 10m.

Pismem z dnia 22 marca 2021 r., znak NK-N.4131.42.1.2021.MS6 organ nadzoru zwrócił się do Rady Gminy Jerzmanowa o wyjaśnienie wskazanych rozbieżności. W odpowiedzi na powyższe, pismem z dnia 25 marca 2021 r., znak ELiOR-II.0004.6.2021 wyjaśniono, że rozbieżności w zakresie szerokości poszczególnych dróg w liniach rozgraniczających pomiędzy tekstem, a jej załącznikiem graficznym to błędy. Równocześnie z wyjaśnień Gminy wynika, że prawidłowe parametry wskazane są na rysunku planu.

W ocenie organu nadzoru wskazana rozbieżność między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadnia stwierdzenie nieważności §8 ust. 12 uchwały we fragmentach odnoszących się do dróg G.S.6.KDD, G.S.11.KDD, G.S.19.KDW, G.S.21.KDW związku z rozbieżnością ustaleń przepisów uchwały z rysunkiem planu.

Z bogatego w tej materii orzecznictwa sądowoadministracyjnego wynika, że 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. Niewątpliwie jednak, z uwagi na fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi, zgodnie z treścią art. 14 ust. 8 ustawy, 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.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Z treści § 2 pkt 4 rozporządzenia wynika, że projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i rysunku planu miejscowego, natomiast z § 8 ust. 2 rozporządzenia wynika, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

Z powyższych przepisów wynika zatem jednoznacznie, że projekt planu musi zawierać część tekstową i graficzną. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Innymi słowy, rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, a zatem nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały. „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” (wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09).

W przedmiotowej sprawie, odmienne ustalenia dotyczące parametrów szerokości w liniach rozgraniczających dróg G.S.6.KDD, G.S.11.KDD, G.S.19.KDW, G.S.21.KDW w treści planu oraz na załączniku graficznym planu powodują po pierwsze, że uchwała narusza zasady sporządzania projektu planu określone w powołanych powyżej przepisach. Po drugie powodują, że uchwała jest nieczytelna, bowiem jej rysunek graficzny nie ma odzwierciedlenia w treści. Ustalenie różnych parametrów minimalnej szerokości dróg w liniach rozgraniczających w treści uchwały i na załączniku graficznym w praktyce dezinformuje adresatów w zakresie wyżej wskazanych ustaleń.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 24 czerwca 2020 r. (sygn. akt II SA/Wr 18/20), w stanie faktycznym dotyczącym niespójności części tekstowej z częścią graficzną planu zagospodarowania przestrzennego, orzekł: „Biorąc pod uwagę normatywny charakter uchwały w sprawie planu miejscowego, wymagający redagowania jego postanowień w sposób spełniający wymagania przyzwoitej legislacji, niedopuszczalne są sytuacje formułowania w nich ustaleń niejasnych, wątpliwych, czy wzajemnie się wykluczających. Takie ustalenia powinny być zawsze objęte interwencją nadzorczą i eliminowane z systemu prawnego”.

Uwzględniając treść §8 uchwały, zgodnie z którym ustala się szerokość w liniach rozgraniczających zgodnie z rysunkiem planu, jak również biorąc pod uwagę oświadczenie Gminy Jerzmanowa o prawidłowości ustaleń przyjętych na rysunku planu, możliwe jest jednoznaczne ustalenie, wyłącznie w oparciu o rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskaźników szerokości w liniach rozgraniczających dla dróg G.S.6.KDD, G.S.11.KDD, G.S.19.KDW, G.S.21.KDW.

Uwzględniając powyższe okoliczności, organ nadzoru, odwołując się do zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 8 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), wskazuje, że zgodnie z tą zasadą kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji pomiędzy zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić. Przy uwzględnieniu powołanej zasady proporcjonalności i okoliczności faktycznych, w ocenie organu nadzoru wskazane naruszenie należy traktować jako nieistotne. Tym niemniej, organ nadzoru zwraca uwagę na konieczność stanowienia prawa w sposób spójny, logiczny i koherentny.

Mając na uwadze powyższe wnoszę jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski