



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 11 marca 2019 r.

Poz. 1627

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.63.4.2019.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 8 marca 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994)

stwierdzam nieważność

§ 18 ust. 1 pkt 1 we fragmencie: „budowlanych” uchwały nr IV.31.2019 Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 29 stycznia 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla lokalizacji inwestycji celu publicznego, jaką jest dwutorowa napowietrzna linia elektroenergetyczna 400 kV Mikułowa-Czarna w Gminie Legnickie Pole, oraz załącznika nr 1 do tej uchwały w zakresie w jakim wyznacza tereny: L2.R, L.3R, L4.R, L5.R, L6.R, L7.R, L8.R, L9.R, L10.R, L.11R, L.12.R i 1.KDW.

Uzasadnienie

Rada Gminy Legnickie Pole na sesji w dniu 29 stycznia 2019 r. podjęła m.in. uchwałę nr IV.31.2019 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla lokalizacji inwestycji celu publicznego, jaką jest dwutorowa napowietrzna linia elektroenergetyczna 400 kV Mikułowa-Czarna w Gminie Legnickie Pole - dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała, wraz z dokumentacją planistyczną, wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 8 lutego 2019 r.

W toku badania legalności uchwały nr IV.31.2019 Organ Nadzoru stwierdził, że:

- § 18 ust. 1 pkt 1 we fragmencie: "budowlanych" uchwały w sposób istotny narusza art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945) – dalej: ustawy, oraz §4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) – dalej: rozporządzenia, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości poprzez odniesienie się do pojęcia „działki budowlanej” zamiast pojęcia „działki”;

- wyznaczenie w załączniku nr 1 do uchwały terenów: L2.R, L.3R, L4.R, L5.R, L6.R, L7.R, L8.R, L9.R, L10.R, L.11R, L.12.R i 1.KDW w sposób istotny narusza art. 20 ust. 1 ustawy w związku z § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia, co polega na braku odzwierciedlenia w tekście uchwały ustaleń jej załącznika graficznego (będącego załącznikiem nr 1 do uchwały) w zakresie wyznaczonych na tym załączniku terenów: L2.R, L.3R, L4.R, L5.R, L6.R, L7.R, L8.R, L9.R, L10.R, L.11R, L.12.R i 1.KDW.

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, pozwoliła stwierdzić, że Rada Gminy Legnickie Pole, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

W § 18 uchwały przyjęto normy mające stanowić realizację wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, zgodnie z którym jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są szczegółowe zasady scalania i podziału nieruchomości. Standardy regulowania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie zostały ustalone w § 4 pkt 8 rozporządzenia. W rozporządzeniu określono, że ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Tymczasem regulacja zawarte w § 18 ust.1 pkt 1 uchwały nie odnosi się do działek, lecz działek budowlanych ("front działek budowlanych nie może być mniejszy niż 20 metrów;"). Nie są to pojęcia tożsame. Należy bowiem odróżniać pojęcie „działki budowlanej” od pojęcia „działki”, przez które należy rozumieć działkę gruntu. Działka budowlana została zdefiniowana w art. 2 pkt 12 ustawy i zgodnie z tą definicją jest to nieruchomość gruntowa lub działka gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Z kolei definicja działka gruntu została ustalona w art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204). Zgodnie z definicją jest to niepodzielona, ciągła część powierzchni ziemskiej stanowiąca część lub całość nieruchomości gruntowej.

Zestawiając obie definicje legalne należy zauważyć, że nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót – działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu.

Z powyższego wynika, że ustalając szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości organ stanowiący gminy zobligowany był określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie parametry działek budowlanych. Tymczasem w § 18 ust. 1 pkt 1 uchwały odniesiono się właśnie do działek budowlanych. Doprowadziło to do niezgodności uchwały z prawem, która może zostać usunięta poprzez stwierdzenie nieważności § 18 ust. 1 pkt 1 uchwały we fragmencie „budowlanych”.

Stanowisko Organu Nadzoru w powyższym zakresie znajduje oparcie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, w tym orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. Jako przykład wskazać można stanowisko wskazujące, że ze względu na „[...]” treść art. 2 pkt 12 u.p.z.p. oraz art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, [...] nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót – działka budowlana może składać się z kilku działek gruntu. Ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada zobligowana zatem była określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie parametry działek budowlanych. W tym stanie rzeczy podzielić należy stanowisko [...], że § [...] uchwały we fragmencie «budowlanej» naruszają prawo w sposób istotny” (wyrok WSA we Wrocławiu z 3 grudnia 2013 r., II SA/Wr 639/13).

Zmiana treści art. 28 ust. 1 ustawy w zakresie zaistnienia przesłanek koniecznych do orzeczenia o nieważności uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu nie zdezaktualizowała przedstawionego poglądu. Regulowanie rozwiązań związanych ze szczegółowymi zasadami i warunkami scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym w oparciu o „działkę budowlaną” stanowi istotne naruszenie zasady sporządzania aktu planistycznego.

W § 6 ust. 1 uchwały Rada Gminy określiła przeznaczenie następujących terenów:

- 1) od C1.R do C.8R;
- 2) L1.R, L.13R;
- 3) od LP.1.R do LP.10.R;
- 4) od M1.R do M12.R;

5) T1.R do T6.R,

ustalając ich przeznaczenie w/w terenów jako tereny rolnicze.

Z części tekstowej przedmiotowego planu wynika zatem, że akt ten ustala 38 terenów o przeznaczeniu rolniczym.

Analiza załącznika graficznego do uchwały, stanowiącego jej załącznik nr 1, prowadzi do stwierdzenia, że załącznik ten zawiera 49 terenów stanowiących tereny rolnicze, w tym dodatkowo tereny: L2.R, L3.R, L4.R, L5.R, L6.R, L7.R, L8.R, L9.R, L10.R, L11.R i L12.R, które nie zostały ujęte w tekście planu. Uchwała w § 6 ust. 1 i 2 w żaden sposób nie wskazuje, że szczegółowe ustalenia dotyczące przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenów rolniczych odnoszą się także do terenów L2.R, L3.R, L4.R, L5.R, L6.R, L7.R, L8.R, L9.R, L10.R, L11.R i L12.R. W przypadku terenów rolniczych oznaczonych symbolem LR brak jest jednoznacznej regulacji, w szczególności za pomocą zwrotów "od do" lub "do" czy znaku "-", w sposób bezsprzeczny wskazującej, że zamiarem uchwałodawcy było wprowadzenie w części tekstowej planu ustaleń również dla terenów L2.R, L3.R, L4.R, L5.R, L6.R, L7.R, L8.R, L9.R, L10.R, L11.R i L12.R, tak jak to uczyniono dla pozostałych, przewidzianych w § 6 ust. 1 uchwały, terenów rolniczych. Użycie przecinka między symbolami L1.R i L13R bezsprzecznie wskazuje, że ustalenia §6 w zakresie przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenów, nie obejmują terenów L2.R, L3.R, L4.R, L5.R, L6.R, L7.R, L8.R, L9.R, L10.R, L11.R i L12.R.

Załącznik graficzny do uchwały wyznacza również teren 1.KDW, opisany przez ten załącznik jako teren dróg wewnętrznych, który również nie posiada żadnych ustaleń w tekście uchwały.

Powyższe powoduje, że w przypadku wyznaczenia terenów L2.R, L3.R, L4.R, L5.R, L6.R, L7.R, L8.R, L9.R, L10.R, L11.R, L12.R i 1.KDW, ustalenia ich obowiązujących przeznaczeń i sposobów zagospodarowania brak jest możliwości powiązania ustaleń tekstu planu z rysunkiem planu.

Przed wszystkim należy pamiętać, że ustalenia zawarte w tekście uchwały, w szczególności dotyczące wiążącego przeznaczenia terenów, przez to wpływające na sposób kształtowania prawa własności nieruchomości, powinny mieć pełne odzwierciedlenie na rysunku planu, stanowiącym integralną część tego aktu prawnego. Ustalenia te, mocą art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, to ustalenia obligatoryjne i fundamentalne w każdym planie miejscowym.

Mocą art. 20 ust. 1 ustawy, część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Ponadto, zgodnie z §8 ust. 2 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Również §4 pkt 1 rozporządzenia stanowi, że ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów.

W ocenie Organu Nadzoru realizacja procedury planistycznej, bez uwzględnienia na rysunku planu ustaleń zawartych w tekście planu bądź bez odzwierciedlenia w tekście planu ustaleń wynikających z załącznika graficznego, narusza prawo w sposób istotny. Analiza regulacji art. 20 ust. 1 ustawy pozwala stwierdzić, że załącznik graficzny stanowi integralną część uchwały i odzwierciedla w sposób graficzny tekstowe ustalenia planu. Oznacza to, że załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż treść uchwały. Skoro w tekście uchwały wyraźnie określone przeznaczenie konkretnych terenów, zdaniem Organu Nadzoru, wszystkie te tereny (wraz z ich przeznaczeniem i liniami rozgraniczającymi) wskazane w tekście powinny znaleźć odzwierciedlenie na rysunku planu. Analogicznie ustalenia rysunku planu w zakresie wyznaczenia terenów o określonym przeznaczeniu powinny być zbieżne z tożsamymi ustalaniem odnoszącymi się do tych terenów w części tekstowej planu.

W przekonaniu Organu Nadzoru, biorąc pod uwagę brzmienie ustaleń tekstowych uchwały i mających stanowić ich odzwierciedlenie ustaleń jej załącznika graficznego, nie może być uznane za ewentualną oczywistą omyłkę pisarską pominięcie w treści uchwały terenu o określonym przeznaczeniu i związanych z nim zasadach zagospodarowania w sytuacji, gdy taki teren znajduje się na załączniku graficznym w obszarze objętym planem miejscowym.

Jak już wspomniano, wyznaczenie w planie miejscowym określonego terenu i związane z tym ustalenie jego przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania tego terenu jest fundamentalnym ustaleniem planu, wpływającym na kształt i zakres praw i obowiązków podmiotów mających tytuł prawny do tego terenu. Sprzeczność ustaleń tekstowych planu z jego załącznikiem graficznym prowadzi do sytuacji, w której przeznaczenie terenu (i wiążące się z nim zasady zagospodarowania terenu) nie może być jednoznacznie ustalone. To z kolei prowadzi do sytuacji, w której właściciel nieruchomości nie jest w stanie precyzyjnie ustalić jakie przysługują mu, w związku z uchwalonym planem, prawa i obowiązki związane z zagospodarowaniem tego terenu.

Tym samym, w ocenie Organu Nadzoru, wykazana wyżej sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną stanowi istotne naruszenie prawa, tj. naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, „(...) 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 przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o "zwykłe" wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu.”.

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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09).

Ustalenie przeznaczenia terenu wyłącznie w części graficznej planu miejscowego oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania tego aktu normatywnego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 29 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 628/17).

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga 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:
P. Hreniak