



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 grudnia 2019 r.

Poz. 7744

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.131.6.2019.RJ1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 23 grudnia 2019 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XIV/102/2019 Rady Miejskiej w Sycowie z dnia 30 października 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Wielowieś.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 30 października 2019 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.), w związku z uchwałą nr XXXIV/228/17 Rady Miejskiej w Sycowie z dnia 2 marca 2017 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla obrębów Działosza, Komorów, Wielowieś i Wioska, Rada Miejska w Sycowie podjęła uchwałę nr XIV/102/2019 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Wielowieś, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Zastępcy Burmistrza Miasta i Gminy Syców z dnia 7 listopada 2019 r. znak BR.0711.14.2019 i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 8 listopada 2019 r. Z kolei dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 26 listopada 2019 r. (przekazana pismem Sekretarza Miasta i Gminy Syców z dnia 21 listopada 2019 r. znak BR.0711.14.2019).

Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych (zob. wyrok NSA z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2053/16).

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. b tiret trzecie, w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.), zwanej dalej także „ustawą”, polegającym na naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego poprzez brak uzgodnienia projektu planu z właściwym zarządcą drogi.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. 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. Wskazany przepis ustanawia zatem dwie podstawowe przesłanki zgodności uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z prawem. Pierwszą z nich – materialnoprawną – należy wiązać z zawartością planu

miejscowego (część tekstowa, graficzna i załączniki), przyjętymi w nim ustaleniami, a także standardami dokumentacji planistycznej. Natomiast druga przesłanka ma charakter formalnoprawny i odnosi się do sekwencji czynności rady gminy począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na jego uchwaleniu (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2348/12, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, spowodowała stwierdzenie, że Rada Miejska w Sycowie, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego.

I

Organ nadzoru ustalił, że ww. uchwała Rady Miejskiej w Sycowie w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Wielowieś narusza art. 17 pkt 6 lit. b tiret trzecie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z właściwym zarządcą drogi krajowej. Jak wynika z treści § 29 ust. 1 uchwały: „Dla terenu oznaczonego symbolem KDS1, ustala się przeznaczenie podstawowe na drogę publiczną klasy ekspresowej (S8).”.

Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga zachowania procedury określonej przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Tryb sporządzania planu miejscowego, czyli kolejnych czynności wójta (burmistrza albo prezydenta miasta) podejmowanych po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, został precyzyjnie określony w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stosownie do art. 17 pkt 6 lit. b tiret trzecie tej ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego występuje o uzgodnienie projektu planu z właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę.

Organ nadzoru stwierdził, że przez obszar objęty planem miejscowym przebiega droga ekspresowa S8, natomiast projekt planu nie został uzgodniony z Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad, jako właściwym zarządcą drogi S8 (o tym, kto jest zarządcą dróg ekspresowych rozstrzyga art. 19 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych), zgodnie z wymogiem art. 17 pkt 6 lit. b tiret trzecie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że Burmistrz Miasta i Gminy Syców był zobowiązany w trakcie procedury sporządzania przedmiotowego planu miejscowego do uzgodnienia projektu ww. planu miejscowego z właściwym zarządcą drogi krajowej.

W dokumentacji prac planistycznych przedmiotowej uchwały brak jest jednak wystąpienia Burmistrza Miasta i Gminy Syców do właściwego zarządcy drogi krajowej o uzgodnienie projektu przedmiotowego planu miejscowego na podstawie wskazanych wyżej przepisów. W dokumentacji prac planistycznych brak jest również stanowiska ww. organu. Powyższe zostało również potwierdzone przez Gminę w piśmie z dnia 16 grudnia 2019 r. znak GN.6722.T.14.2019, w którym poinformowano m.in., że: „W toku prac planistycznych nie wystąpiono o uzgodnienie projektu planu do GDDKiA.”.

W konsekwencji, organ sporządzający projekt planu miejscowego nie przedstawił właściwemu zarządcy drogi krajowej projektu planu w celu uzyskania stosownego uzgodnienia dotyczącego rozwiązań przyjętych w przedmiotowym opracowaniu planistycznym, przez co uniemożliwił ww. organowi wzięcie czynnego udziału w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Powyższe uniemożliwiło kontrolę legalności przyjmowanych rozwiązań w projekcie planu miejscowego w zakresie podlegającym uzgodnieniu ww. organu oraz mogło spowodować, że przyjęte rozwiązania planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby przyjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzenia aktu planistycznego.

Dodać należy, że *ratio legis* instytucji „uzgodnienia” w procedurze planistycznej, polega na przesądzającym (relevantnym) wpływie pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego, na kształt normatywny postanowień planu. Ustawodawca, nakazując organowi wykonawczemu gminy uzgodnienie projektu planu ze wskazanymi organami, określił konsekwencje prawne takiego uzgodnienia. Organ uzgadniający może skutecznie „zablokować” uchwalenie planu miejscowego w kształcie sporządzonym przez organ gminy. Odmowa

uzgodnienia projektu planu przez uprawniony organ oznacza niemożność uchwalenia tego aktu w planowanym kształcie. Uchwalenie przez radę gminy planu miejscowego, mimo odmowy uzgodnienia przez uprawniony organ, co do zasady skutkuje nieważnością uchwały rady w całości lub w części (por. wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 731/15; Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2015, s. 229-230).

Należy podkreślić, że procedura planistyczna jest procedurą sformalizowaną, w której ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyznacza zakres i kolejność czynności proceduralnych wymaganych przy sporządzaniu planu. Sformalizowane, również w zakresie chronologii podejmowanych działań, uregulowanie tej procedury z jednoczesną sankcją nieważności uchwały w przypadku istotnego naruszenia trybu uchwalenia planu, prowadzi do wniosku, że celem procedury planistycznej jest m.in. zagwarantowanie ochrony interesu prawnego społeczeństwa przy wykonaniu przez gminę władztwa planistycznego. Ustawodawca zagwarantował bowiem rzeczywistą, a nie pozorną ochronę przez ściśle określoną procedurę oraz skutek jej niezachowania w postaci stwierdzenia nieważności podjętej uchwały (Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2015 r., str. 265-267).

Zatem przedmiotowa uchwała w sprawie planu miejscowego została podjęta przy braku uzgodnienia jej projektu z właściwym zarządcą drogi krajowej. Naruszenie art. 17 pkt 6 polegające na braku (...) jakiegokolwiek uzgodnienia stanowi tak rażące naruszenie procedury planistycznej, że niezależnie od innych uchybień nakazuje to stwierdzenie nieważności planu miejscowego (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 342/11).

Powyższe stanowi istotne naruszenie trybu sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, iż 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.

Poza kwestią opisaną w części I niniejszego rozstrzygnięcia, przesądzającą o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości, organ nadzoru zwraca uwagę na inne istotne naruszenie prawa zawarte w uchwale.

II

Stosownie do przepisu art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym burmistrz gminy występuje o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Przepisem art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161) ustawodawca nałożył obowiązek każdorazowego uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na przeznaczenie gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III na cele nierolnicze. Jednocześnie przepisem art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zastrzeżono, że przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Tym samym chcąc przeznaczyć grunty rolne i leśne na cele nierolnicze i nieleśne w planie miejscowym, gmina zobowiązana jest uzyskać zgodę stosownego organu.

Sporządzając projekt uchwały Nr XIV/102/2019 Burmistrz Miasta i Gminy Syców wystąpił do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z wnioskiem o wyrażenie zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, o łącznej powierzchni 8,4413 ha, na podstawie którego decyzją z dnia 17 września 2018 r., Nr GZ.tr.602.117.2018, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyraził zgodę na nierolnicze wykorzystanie gruntów rolnych o powierzchni 0,3894 ha, natomiast nie wyraził zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze dla pozostałych gruntów o powierzchni 8,0519 ha. Decyzja ministra wraz z załącznikami stanowią element dokumentacji prac planistycznych, która została przedłożona Wojewodzie wraz z uchwałą Nr XIV/102/2019.

Po analizie wniosku o zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze organ nadzoru dostrzegł, że dla wyznaczonego na rysunku planu miejscowego terenu MN8, EF1 oraz MN7 (w granicy działki nr 215/4) nie uzyskano zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na przeznaczenie na cele nierolnicze (ww. decyzją z dnia 17 września 2018 r., znak: GZ.tr.602.117.2018). Powyższe zostało również potwierdzone przez Gminę w piśmie z dnia 16 grudnia 2019 r. znak GN.6722.T.14.2019, w którym poinformowano m.in., że: „*W trakcie prac planistycznych pomimo nie uzyskania decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na wyłączenie z produkcji rolniczej dla terenów użytków rolniczych dla części terenu MN8 i EF1 oraz w całości terenu MN7, nie wycofano się z proponowanych ustaleń.*”.

Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów rolnych lub leśnych na cele inne niż rolnicze i leśne skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu miejscowego, co w konsekwencji stanowi przesłankę uznania go za nieważny (por. wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r. – sygn. akt II OSK 1900/08; publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Bez uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne nie można nawet kontynuować procesu planistycznego, w szczególności wyklądać projektu planu do publicznego wglądu (podobne stanowisko zajął WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 22 kwietnia 2008 r. – sygn. akt II SA/Po 605/07; publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

III

Ustawodawca w przepisie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym postanowił, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Z analizy rysunku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Syców oraz zasobów serwisu Geoportal wynika, że w sąsiedztwie obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym zlokalizowany jest czynny cmentarz (cmentarz graniczy z północno-wschodnią częścią obszaru objętego planem).

W związku z powyższym należy wskazać na przepis § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315) „odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone.”.

Postanowienia planu miejscowego powinny zatem przyjąć takie brzmienie, aby w zasięgu 50 metrów od granicy cmentarza istniał bezwzględny zakaz lokalizacji zabudowy i innych obiektów wskazanych w rozporządzeniu, natomiast w zasięgu od 50 do 150 metrów od tej granicy miejscowy plan powinien wykluczać taką zabudowę, w razie gdy teren ten nie posiada sieci wodociągowej, do której byłyby podłączane budynki korzystające z wody (tak też WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 115/19, WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 16 grudnia 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 564/14).

Przedmiotowa uchwała wyznacza fragment granicy strefy 50 m ochrony sanitarnej od cmentarza, który znajduje się poza granicami obszaru objętego planem miejscowym, przy czym nie wyznaczono granicy strefy 150 m i jednocześnie nie wprowadzono zapisów, które uzasadniałyby zmniejszenie ww. strefy wyłącznie do 50 m. Wprowadzono jedynie w strefie 50 m zakaz zaopatrzenia w wodę z indywidualnych ujęć wody (§ 11 ust. 2 pkt 4 lit. a, § 16 ust. 2 pkt 3 lit. d, § 17 ust. 2 pkt 3 lit. e uchwały). Ponadto także w samej granicy strefy 50 m znajdują się tereny zabudowy mieszkaniowej (MN2 i MN3) oraz tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, usługowej, zabudowy zagrodowej (MNU2) na których nie wprowadzono ograniczeń w zakresie sytuowania zabudowy. W przedstawionych w tym zakresie wyjaśnieniach Gminy, w piśmie z dnia 16 grudnia 2019 r. znak GN.6722.T.14.2019, poinformowano m.in.: „*Uchwała określa odległość od istniejącego cmentarza w której realizacja zabudowy będzie wiązała się z koniecznością realizacji zaopatrzenia w wodę z sieci wodociągowej. W chwili obecnej są tereny rolne i nie mogą być zwodociągowane. Dotyczy to także odległości 150m od istniejącego cmentarza gdzie wykorzystywanie zabudowy w celu produkcji artykułów żywnościowych, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących żywność winny być wyposażone w sieć wodociągową.*”.

Analiza przepisów uchwały i wyjaśnień Gminy pozwala przyjąć, że spełniony jest, określony w rozporządzeniu, warunek, pozwalający na zmniejszenie „strefy sanitarnej” od cmentarza do 50 metrów. Z treści § 11 ust. 2 lit. a i b uchwały, który to przepis dotyczy całego obszaru objętego planem miejscowym, wynika bowiem, że w zakresie zaopatrzenia w wodę ustalono zaopatrzenie w wodę z komunalnej sieci wodociągowej (dopuszczono również zaopatrzenie w wodę z indywidualnych ujęć wody, jednak z wyjątkiem terenów w odległości 50 m od cmentarza).

Jednocześnie jednak, jak już wyżej wskazano, w „strefie sanitarnej” od cmentarza do 50 metrów powinien funkcjonować bezwzględny zakaz lokalizacji zabudowy i innych obiektów wskazanych w rozporządzeniu. Tymczasem normodawca lokalny dopuścił lokalizację zabudowy mieszkaniowej i usługowej (wobec braku wskazania w uchwale szczegółowych rodzajów czy charakteru dopuszczonych usług należy wnioskować, że mogą to być także np. wymienione w ww. rozporządzeniu zakłady żywienia zbiorowego lub zakłady przechowujące artykuły żywności) w strefie do 50 metrów od terenu cmentarza. Przepisem § 16 ust. 1 uchwały ustanowił tereny oznaczone symbolami MN1 do MN13 o przeznaczeniu podstawowym: zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w układzie wolnostojącym lub bliźniaczym oraz przeznaczeniu uzupełniającym m.in: zabudowy usługowej. Z kolei na podstawie § 17 ust. 1 uchwały ustanowiono tereny oznaczone symbolami MNU1 do MNU16 o przeznaczeniu podstawowym: zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, zabudowy usługowej, zabudowy zagrodowej. Tereny **MN2** i **MN3** oraz **MNU2** zlokalizowane są w granicy strefy 50 m ochrony sanitarnej od cmentarza.

W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie na terenie położonym w odległości mniejszej niż 50 metrów (niezależnie od zwodociągowania tego terenu) zabudowy mieszkaniowej w sposób istotny narusza obowiązujące przepisy prawa. W tym miejscu warto przywołać pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wyroku z dnia 6 czerwca 2017 r. (II OSK 2452/15) wskazał, że *„Nie sposób przyjąć, że dla bezpieczeństwa sanitarnego istotna jest jedynie odległość cmentarza od budynków mieszkalnych, zaś odległość budynków mieszkalnych od cmentarza istotna już tak nie jest. Zagrożenie sanitarne związane z lokalizacją cmentarza w określonym miejscu jest takie samo niezależnie od tego czy chodzi o sytuowanie cmentarza, czy o sytuowanie zabudowy wokół terenów cmentarza. Norma z § 3 ust. 1 rozporządzenia z 1959 r. jest więc skutkiem wykluczenia szkodliwego pod względem sanitarnym oddziaływania na otoczenie, o czym mowa w § 1 ust. 1 tego aktu (teren na cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie). Szkodliwe oddziaływanie działa w dwóch kierunkach – zarówno w sytuacji sytuowania nowego cmentarza – na zabudowę mieszkaniową zastaną, jak i lokalizacji nowej zabudowy – w sąsiedztwie istniejącego cmentarza. Inny sposób rozumienia tego przepisu byłby sprzeczny z normą kompetencyjną zawartą w art. 5 ust. 3 pkt 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, która wprost nakazuje w rozporządzeniu określenie szerokości pasów izolujących teren cmentarzy od terenów, w szczególności mieszkaniowych.”*

IV

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 Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), wynika, że projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i rysunku planu miejscowego, natomiast zgodnie z § 8 ust. 2 tego rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

W art. 20 ust. 1 ustawy wskazano, że plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami 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.

Z powyższych przepisów wynika jednoznacznie, że plan miejscowy 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 lub oznaczenia graficzne na rysunku planu sytuują w przestrzeni prawa i obowiązki wynikające z norm ustawowych. Innymi słowy, rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu oraz służy wyznaczaniu obszarów, na których obowiązują określone ustalenia wynikające z części tekstowej planu albo innych przepisów powszechnie obowiązujących, a zatem nie może zawierać ustaleń odmiennych od treści uchwały albo sprzecznych z jakimikolwiek regulacjami prawa powszechnie obowiązującego, a także nie może obejmować obszarów w odniesieniu do których tekst planu nie przewiduje żadnych ustaleń.

Tymczasem w § 7 pkt 2 lit. e oraz w § 14 pkt 4 uchwały wprowadzono szcątkowe regulacje dla bliżej nieokreślonych terenów oznaczonych symbolem US (wyłącznie w zakresie: ogólnych zasad ochrony środowiska i przyrody oraz szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości), przy jednoczesnym braku jakichkolwiek bardziej szczegółowych ustaleń w tekście przedmiotowego planu miejscowego, jak też wyodrębnienia w załączniku graficznym do uchwały. W przedstawionych w tym zakresie wyjaśnieniach Gminy, w piśmie z dnia 16 grudnia 2019 r. znak GN.6722.T.14.2019, poinformowano: *„Niniejsze ustalenie dotyczące terenów US jest przepisem martwym, w trakcie prac nad mpzp wycofano się z przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem US.”*

Z kolei dla wyznaczonego na rysunku planu miejscowego terenu oznaczonego symbolem W1 brak jest jakichkolwiek ustaleń w tekście planu miejscowego. W przedstawionych w tym zakresie wyjaśnieniach Gminy, w piśmie z dnia 16 grudnia 2019 r. znak GN.6722.T.14.2019, poinformowano: *„Teren istniejącego zbiornika wód retencyjnych drogi ekspresowej S8. Brak ustalenia nie wpływa na funkcje terenu.”*

Powyższe oznacza, że Rada Miejska w Sycowie objęła planem miejscowym obszary, dla których nie przewidziała żadnych ustaleń. Taki sposób regulacji stanowi istotne naruszenie prawa. Powoduje on bowiem jedynie pozorne objęcie określonego terenu planem miejscowym, przy jednoczesnym braku rzeczywistego ukształtowania ładu przestrzennego.

Ponadto w nawiązaniu do powyższego sygnalizacyjnie należy wskazać, że na rysunku planu miejscowego nie wyznaczono obowiązującej linii zabudowy, natomiast w § 4 ust. 1 pkt 5 uchwały zdefiniowano jej pojęcie, a w § 5 ust. 1 pkt 4 określono, że stanowi obowiązujące ustalenie rysunku planu. Natomiast zapis § 8 pkt 9 stanowi powtórzenie zapisu § 8 pkt 6 uchwały (jako powód obu tych nieścisłości Gmina wskazała odpowiednio omyłkę pisarską i błąd pisarski).

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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:
J. Obremski