



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 6 listopada 2020 r.

Poz. 6026

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.151.11.2020.MC2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 5 listopada 2020 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 7 pkt 1 lit. a uchwały nr VIII/XXIV/261/20 Rady Gminy Wisznia Mała z dnia 30 września 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie Wisznia Mała o nazwie MPZP WISZNIA MAŁA III.

Uzasadnienie

Rada Gminy Wisznia Mała na sesji w dniu 30 września 2020 r. podjęła uchwałę nr VIII/XXIV/261/20 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie Wisznia Mała o nazwie MPZP WISZNIA MAŁA III.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 października 2020 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 7 pkt 1 lit. a uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293), zwanej dalej „ustawą”, w związku z art. 28 ust. 1 ustawy 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 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.

Mocą przedmiotowej uchwały, Rada Gminy Wisznia Mała, w zakresie ustaleń dla terenów objętych przedmiotowym planem miejscowym, w § 7 określiła zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. W punkcie 1, dla terenów, na których dopuszcza się lokalizację budynków i budowli, wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy, określoną jak na rysunku planu, w odległości:

- „a) nie mniejszej niż 20 m od granicy terenu od zachodniej granicy obszaru objętego planem;
- b) nie mniej niż 12 m od granicy terenu od wschodniej granicy obszaru objętego planem;
- c) 6 m od linii rozgraniczających tereny dróg publicznych KDD1 i KDD2;”.

Analiza załącznika graficznego do uchwały prowadzi do wniosku, że część tekstowa planu, w zakresie w jakim wyznacza nieprzekraczalną linię zabudowy w odległości nie mniejszej niż 20 m od granicy terenu od zachodniej granicy obszaru objętego planem (§ 7 pkt 1 lit. a uchwały) jest niezgodna z częścią graficzną planu miejscowego. Na załączniku graficznym do uchwały nieprzekraczalną linię zabudowy od zachodniej granicy obszaru objętego planem wyznaczono bowiem z odległości 8 m od granicy terenu.

Pismem z dnia 27 października 2020 r. organ nadzoru zwrócił się do Rady Gminy o wyjaśnienie wskazanych rozbieżności. W odpowiedzi na powyższe pismem z dnia 4 listopada 2020 r. wyjaśniono, że właściwa odległość nieprzekraczalnej linii zabudowy od granicy obszaru objętego planem jest wskazana na rysunku planu. Jednocześnie wskazano, że Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad postanowieniem z dnia 09.06.2020 r. uzgodnił pozytywnie projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie Wisznia Mała o nazwie MPZP WISZNIA MAŁA III w zakresie zagospodarowania i obsługi komunikacyjnej terenów położonych pomiędzy liniami rozgraniczającymi drogi krajowej S5 Poznań – Wrocław oraz drogi wojewódzkiej (dawna DK5). W swoim postanowieniu Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad przeprowadził analizę ustaleń projektu planu stwierdzając, że jego ustalenia w zakresie przeznaczenia, **nieprzekraczalnej linii zabudowy**, zasad obsługi komunikacyjnej oraz prowadzenia infrastruktury technicznej zostały dostosowane do przepisów i nie będą negatywnie oddziaływać na funkcjonowanie drogi ekspresowej S5. Jednocześnie wskazano, że ustalenie spełnia wymogi art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 poz. 470), gdzie mowa jest o minimalnych odległościach usytuowania obiektów budowlanych i reklam od zewnętrznej krawędzi jezdni drogi ekspresowej. Wobec powyższego zwrócono się o stwierdzenie nieważności postanowień planu miejscowego niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały, tj. o wykreślenie treści § 7 pkt 1 lit. a uchwały, celem usunięcia rozbieżności pomiędzy zapisami w uchwale, a rysunkiem planu miejscowego.

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 § 7 pkt 1 lit. a uchwały w związku z rozbieżnością ustaleń 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 parametru nieprzekraczalnej linii zabudowy 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 nieprzekraczalnej linii zabudowy 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”.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

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