



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 marca 2023 r.

Poz. 1891

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.93.2.2023.MC2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 14 marca 2023 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40),

stwierdzam nieważność

uchwały nr LVIII/454/23 Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części gminy Oborniki Śląskie.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Obornikach Śląskich na sesji w dniu 26 stycznia 2023 r. podjęła uchwałę nr LVIII/454/23 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części gminy Oborniki Śląskie, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 13 lutego 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 9 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), zwanej dalej „ustawą”, w związku z § 4 pkt 8 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 naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak określenia minimalnej lub maksymalnej powierzchni działek, jakie mają powstać w ramach scalania i podziału nieruchomości;
- § 8 pkt 1 uchwały w zakresie, w jakim stanowi on o położeniu obszaru wskazanego na załączniku nr 4 do uchwały w strefie „B” ochrony konserwatorskiej z istotnym naruszeniem z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 28 ustawy, polegającym na wprowadzeniu w planie miejscowym postanowień niezgodnych ze stanem faktycznym w zakresie położenia terenu o symbolu MN/4 w granicach strefy ochrony konserwatorskiej „B”.

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 Miejska w Obornikach Śląskich, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową, zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu, rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404). Organ nadzoru zwraca jednak uwagę, że w analizowanym przypadku zastosowanie znajdzie poprzednio obowiązujące rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Zgodnie bowiem z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętej przed dniem 24 grudnia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe. Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta przez Radę Miejską w Obornikach Śląskich w dniu 25 listopada 2021 r.

W art. 15 ust. 2 ustawy określono obligatoryjne elementy, jakie powinien zawierać plan miejscowy. Kluczowe znaczenie dla twierdzenia, że przedmiotowy plan miejscowy narusza prawo w sposób istotny ma treść art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, zgodnie z którym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Uszczegółowienie powyższego obowiązku zawarto w § 4 pkt 8 rozporządzenia, zgodnie z którym 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.

W wykonaniu powyższej kompetencji Rada Miejska w Obornikach Śląskich określiła w § 9 kwestionowanej uchwały szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości ustalając:

- „1) brak wskazania nieruchomości objętych obowiązkiem przeprowadzenia scalenia i podziału;
- 2) możliwość przeprowadzenia scalenia i podziału nieruchomości, przy ustaleniu:
 - a) minimalnej szerokości: dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkaniowo-usługowej i usługowej - 18 m;
 - b) minimalnej szerokości: dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkaniowo-usługowej i usługowej - 18 m;
- 3) ustalenia, o których mowa w pkt 2 lit. a) i b) nie dotyczą podziałów dokonywanych w celu sytuowania urządzeń infrastruktury technicznej, wyznaczania linii rozgraniczających dróg, ciągów pieszych, miejsc parkingowych, podziałów dokonywanych w celu regulacji stanu prawnego i poprawy istniejącego zagospodarowania oraz innych dokonywanych na podstawie odrębnych przepisów;
- 4) kąt położenia granic działki w stosunku do pasa drogowego nie może być mniejszy niż 60°;
- 5) dopuszczenie w obrębie poszczególnych terenów wydzielania działek na cele dróg wewnętrznych o minimalnej szerokości 6 m.”,

Analiza powyższych zapisów prowadzi do wniosku, że w § 9 pkt 2 lit. a i b uchwały, zawierającym szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, ustalono minimalną szerokość dla zabudowy mieszkaniowej, mieszkaniowo-usługowej i usługowej – 18 m, ale nie określono, czego minimalna szerokość dotyczy. Ponadto, zapis punktu a) został powielony w punkcie b). Przede wszystkim jednak nie określono minimalnej lub maksymalnej powierzchni działek, jakie mają powstać w ramach scalania i podziału nieruchomości.

W toku prowadzonego postępowania nadzorczego Burmistrz Gminy Oborniki Śląskie wyjaśnił, że w toku całej procedury planistycznej, a zatem zarówno podczas opiniowania, uzgadniania, jak i dwukrotnego

wyłożenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do publicznego wglądu brzmienie § 9 pkt 2 uchwały było następujące:

„§ 9. W zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości ustala się:

- 1) brak wskazania nieruchomości objętych obowiązkiem przeprowadzenia scalania i podziału;
- 2) możliwość przeprowadzenia scalania i podziału nieruchomości, przy ustaleniu:
 - a) minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek: dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkaniowo-usługowej i usługowej - 1000 m²,
 - b) minimalnej szerokości: dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkaniowo-usługowej i usługowej - 18 m;”

Błąd polegający na powieleniu zapisu punktu b) wystąpił dopiero na etapie przenoszenia tekstu uchwały do programu.

Co jednak istotne radni podczas sesji w dniu 26 stycznia 2023 r. głosowali nad nieprawidłowym tekstem uchwały.

Z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia wynika, że obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, tj. określenie: minimalnej lub maksymalnej szerokości frontów działek, ich powierzchni, a także kąta ich położenia w stosunku do pasa drogowego. Tymczasem w §9 uchwały, stanowiącym ustalenia planu miejscowego dotyczące zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, nie ustalono minimalnej lub maksymalnej powierzchni działek, jakie mają powstać w ramach scalania i podziału nieruchomości.

Plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Zdaniem organu nadzoru, rada gminy decydując się na określenie zasad scalania i podziału nieruchomości, musi zrobić to w sposób kompleksowy, a nie wybiórczy. Brak powyższych elementów w planie miejscowym lub ustalenie ich w sposób niejednoznaczny z zasady wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Mając na uwadze wyjaśnienia Gminy, zgodnie z którymi w toku całej procedury planistycznej brzmienie § 9 pkt 2 uchwały uwzględniało zapis dotyczący „minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek: dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkaniowo-usługowej i usługowej - 1000 m²”, organ nadzoru zwraca uwagę, że w przedmiotowej sprawie znaczenie ma to, nad projektem uchwały w jakiej wersji głosowali radni podczas sesji. Choć charakter tego błędu (powtórzenie tego samego zapisu) i okoliczności jego powstania (na etapie przenoszenia tekstu uchwały do programu) świadczą o tym, że zaszła oczywista omyłka, należy mieć na względzie, że organ nadzoru nie posiada kompetencji do interpretacji intencji, którymi kierowano się przy tworzeniu ostatecznego tekstu uchwały. Badanie legalności uchwał opiera się wyłącznie na kryterium zgodności z prawem. Stan faktyczny analizowanej sprawy jest natomiast taki, że przegłosowana przez radnych uchwała nie zawiera wszystkich obligatoryjnych elementów. W konsekwencji powstałego błędu doszło do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że w § 8 uchwały Rada Miejska w Obornikach Śląskich wprowadziła ustalenia w zakresie ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego. Zgodnie z punktem 1: „określa się strefę „B” ochrony konserwatorskiej, obejmującą obszar załączników nr 2, 4, 7. (...)”. Jak wynika z analizy załącznika graficznego nr 4 do uchwały oraz wyjaśnień Gminy Oborniki Śląskie teren oznaczony symbolem MN/4 położony jest w całości poza tą strefą.

Zdaniem organu nadzoru wskazany powyżej zapis uchwały wprowadza w błąd, co do faktycznego położenia ww. terenu względem strefy ochrony konserwatorskiej „B” i z tego powodu wymaga wyeliminowania z treści planu miejscowego.

Jednocześnie organ nadzoru zauważa, że brak ustalenia w planie miejscowym jednego z obligatoryjnych elementów, tj. brak określenia minimalnej lub maksymalnej powierzchni działek, jakie mają powstać w ramach scalania i podziału nieruchomości uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

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