



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 6 grudnia 2024 r.

Poz. 6153

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.46.4.2024.MC WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 5 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465),

stwierdzam nieważność

§ 24 ust. 2 pkt 1 lit. a we fragmencie: „i nie mniej niż 6,0 m” i § 24 ust. 2 pkt 1 lit. b we fragmencie: „i nie mniej niż 12,0 m” uchwały nr VII/46/24 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 30 października 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ulicy Nadrzecznej w Kamiennej Górze.

Uzasadnienie

Rada Miasta Kamienna Góra, na sesji w dniu 30 października 2024 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130), w związku z art. 67 ust. 3 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 7 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688) oraz w związku z uchwałą nr LXXV/475/23 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 30 sierpnia 2023 r. w sprawie przystąpienia do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ulicy Nadrzecznej w Kamiennej Górze, podjęła uchwałę nr VII/46/24 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ulicy Nadrzecznej w Kamiennej Górze, zwana dalej „uchwałą”.

Dokumentacja planistyczna do przedmiotowej uchwały wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 listopada 2024 r.

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 podjęcie § 24 ust. 2 pkt 1 lit. a we fragmencie: „i nie mniej niż 6,0 m” i § 24 ust. 2 pkt 1 lit. b we fragmencie: „i nie mniej niż 12,0 m” uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 4 pkt 11 lit. a i § 8 ust. 2 rozporządzenia 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), zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały w zakresie ustaleń dotyczących szerokości terenów dróg wewnętrznych.

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 Miasta Kamienna Góra, uchwalając przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu.

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 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W przepisie § 24 ust. 2 pkt 1 lit. a i b uchwały Rada Miasta Kamienna Góra określiła warunki i parametry wykonania terenów dróg wewnętrznych 1KR i 2KR. W odniesieniu do drogi wewnętrznej 1KR, Rada ustaliła szerokość w liniach rozgraniczających według rysunku planu i nie mniej niż 6,0 m - wykonanej jako ciąg pieszo-jezdny (§ 24 ust. 2 pkt 1 lit. a). W odniesieniu do drogi wewnętrznej 2KR, Rada ustaliła szerokość w liniach rozgraniczających według rysunku planu i nie mniej niż 12,0 m, jako drogę jednojezdniową, z dwoma pasami ruchu o szerokości minimalnej 2 x 2,5 m, z jedno lub dwustronnym chodnikiem, lub jako ciąg pieszo-jezdny (§ 24 ust. 2 pkt 1 lit. a).

Analiza załącznika graficznego do uchwały prowadzi do wniosku, że część tekstowa planu w zakresie, w jakim wyznacza dla terenów 1KR i 2KR minimalną szerokość (nie mniej niż 6,0 m dla 1KR i nie mniej niż 12,0 m dla 2KR) – jest niezgodna z częścią graficzną planu miejscowego. Z załącznika graficznego wynika bowiem, że parametr 6m jest właściwy dla terenu 2KR (a nie 1 KR), a parametr 12m jest odpowiedni dla terenu 1KR (a nie 2KR).

Powyższe ustalenie potwierdzają złożone pisemne wyjaśnienia Przewodniczącej Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 26 listopada 2024 r., w których wskazano, że „Terenom 1KR i 2KR przypisano znaczenie odwrotnie. Szczególnie w odniesieniu do terenu 2KR – jest to zapis niewłaściwy”.

W ocenie organu nadzoru, wskazana rozbieżność między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadnia – z uwagi na rozbieżność ustaleń przepisu uchwały z rysunkiem planu – stwierdzenie nieważności § 24 ust. 2 pkt 1 lit. a we fragmencie: „i nie mniej niż 6,0 m” i § 24 ust. 2 pkt 1 lit. b we fragmencie: „i nie mniej niż 12,0 m” uchwały. 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, wskazaną wyżej nieprawidłowość 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną. Z treści § 2 pkt 4 rozporządzenia wynika, że projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt 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. Ze wskazanych 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 w treści planu oraz na załączniku graficznym planu, dotyczące parametru minimalnej szerokości dróg wewnętrznych, powodują po pierwsze, że uchwała narusza zasady sporządzania projektu planu określone w powołanych powyżej przepisach, a po drugie powodują, że uchwała w tym zakresie jest nieczytelna, bowiem jej rysunek graficzny nie ma odzwierciedlenia w treści planu. 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”. W wyroku z dnia 9 lutego 2021 r. (sygn. akt II SA/Wr 603/20) za istotne naruszenie Sąd ten uznał uchybienie polegające na rozbieżnych ustaleniach w zakresie linii zabudowy przyjętych w tekście planu i na jego rysunku.

Uwzględniając treść przepisów § 24 ust. 2 pkt 1 lit. a i b uchwały, w których szerokość dróg wewnętrznych w liniach rozgraniczających odniesiono do rysunku planu, jak również biorąc pod uwagę wyjaśnienie Przewodniczącej Rady Miasta Kamienna Góra o prawidłowości ustaleń w zakresie szerokości dróg wewnętrznych 1KR i 2KR przyjętych na rysunku planu (w treści pomyłkowo terenom tym przypisano znaczenie odwrotne), możliwe jest ustalenie parametru szerokości tych dróg w oparciu o rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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:
Anna Żabska