WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.167.10.2019.MC2

Wrocław, 19 czerwca 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 11. ust. 5 pkt 2 uchwały nr 0007.VI.85.2019 Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 10 kwietnia 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla dz. 14 AM-46 obręb Żmigród.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Żmigrodzie na sesji w dniu 10 kwietnia 2019 r. podjęła uchwałę nr 0007.VI.85.2019 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla dz. 14 AM-46 obręb Żmigród.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 maja 2019 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §11 ust. 5 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem 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.), zwanej dalej „ustawą", w związku z §8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003 r. Nr 164 poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem", polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez wprowadzenie 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.

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

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. Ponadto, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy, plan miejscowy uchwala rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń 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 treści §2 pkt 4 rozporządzenia wynika, że projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i rysunku planu miejscowego, natomiast 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.

Rada Miejska w Żmigrodzie, w §11 ust. 5 uchwały, wprowadziła ustalenia dotyczące nieprzekraczalnych linii zabudowy wskazując, że linie te należy przyjąć zgodnie z rysunkiem planu oraz przy założeniu, że dla obszarów, na których brak graficznych oznaczeń linii zabudowy, należy stosować odległości od granic

działek budowalnych i linii rozgraniczających zgodnie z przepisami odrębnymi, określone na rysunku planu. Jednocześnie wskazano, że linie zabudowy wynoszą 8m od północnej granicy planu (§11 ust. 5 pkt 1) oraz 6m od wschodniej granicy (§11 ust. 5 pkt 2). Tymczasem, zgodnie z podziałką liniową zamieszczoną na załączniku graficznym do uchwały, odległość linii zabudowy od wschodniej granicy wynosi ok. 4,5 m. Stwierdzono zatem sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i graficzną planu miejscowego, polegającą na odmiennym określeniu odległości nieprzekraczalnej linii zabudowy od wschodniej granicy planu.

Mając na uwadze wskazaną powyżej sprzeczność, organ nadzoru zwrócił się do Rady Miejskiej o wyjaśnienie rozbieżności pomiędzy treścią uchwały, a załącznikiem graficznym do uchwały. Pismem z dnia 12 czerwca 2019 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Żmigrodzie wyjaśnił, że: „W powyższym zakresie nastąpił błąd graficzny w tekście uchwały i omyłkowo wprowadzono 6 metrów, podczas gdy linia została faktycznie wrysowana w odległości 4,5 metra. Jednakże wcześniej w treści tego samego 5 paragrafu jest mowa, że „nieprzekraczalne linie zabudowy należy przyjąć zgodnie z rysunkiem planu" i wtedy ta możliwość właściwego powiązania jest zachowana".

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 §11 ust. 5 pkt 2 uchwały.

Z uwagi na fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi, zgodnie z treścią art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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.

Analiza przywołanych przepisów prowadzi do wniosku, 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., II SA/Lu 393/09). Podobne stanowisko zostało zawarte w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, m.in.: z dnia 29 listopada 2017 r. (sygn. akt II SA/Wr 628/17) i z dnia 11 kwietnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Wr 75/18).

W przedmiotowej sprawie odmienne ustalenia dotyczące odległości nieprzekraczalnej linii zabudowy od wschodniej granicy planu w treści planu oraz na załączniku graficznym planu powodują, że uchwała narusza zasady sporządzania projektu planu określone w powołanych powyżej przepisach. Po drugie, uchwała jest nieczytelna, bowiem jej rysunek graficzny nie ma odzwierciedlenia w treści. Wyznaczenie w treści planu miejscowego ustaleń odmiennych od tych wyrażonych na rysunku planu prowadzi do sytuacji, w której wiążące się z danym terenem zasady jego zagospodarowania nie mogą 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.

W związku z powyższym konieczne jest stwierdzenie nieważności §11 ust. 5 pkt 2 uchwały nr 0007.VI.85.2019 Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 10 kwietnia 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla dz. 14 AM-46 obręb Żmigród.

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

Paweł Hreniak