Wrocław, 4 listopada 2019 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.162.8.2019.MS2

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 11. ust. 4 w części "dwoma zjazdami przeciwległymi, jeden zjazd na teren 7.MN oraz jeden zjazd na teren 8.MN i 9.MN" oraz § 11 ust. 5 w części "w odległości 12,0 m od linii rozgraniczających drogi zbiorczej i 6,0 m od pasa drogowego dróg wewnętrznych" uchwały nr 83/19 Rady Gminy Zgorzelec z dnia 30 września 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Łagów i części obrębu geodezyjnego Jerzmanki, gmina Zgorzelec.

Uzasadnienie

Rada Gminy Zgorzelec w dniu 30 września 2019 r. podjęła uchwałę Nr 83/19 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Łagów i części obrębu geodezyjnego Jerzmanki, gmina Zgorzelec, dalej „uchwała".

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją planistyczną wpłynęła do organu nadzoru w dniu 11 października 2019 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

1) **§ 11 ust. 4** w części "dwoma zjazdami przeciwległymi, jeden zjazd na teren 7.MN oraz jeden zjazd na teren 8.MN i 9.MN" z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.), dalej u.p.z.p, oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), dalej rozporządzenie, w związku z art. 20 ust. 8 i art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.), dalej u.d.p., poprzez wykroczenie poza ustawowe kompetencje,

2) **§ 11 ust. 5** w części "w odległości 12,0 m od linii rozgraniczających drogi zbiorczej i 6,0 m od pasa drogowego dróg wewnętrznych" z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia, poprzez wprowadzenie rozbieżności między częścią tesktową a graficzną uchwały.

Na wstępie wyjaśnić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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.

I

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Z kolei w § 4 pkt 9 rozporządzenia wskazano, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W zakresie kompetencji organu stanowiącego gminy jest zatem określenie warunków powiązania terenów objętych planem z zewnętrznym układem komunikacyjnym. Niemniej jednak ustalenia te nie mogą wkraczać w materię regulowaną ustawą. Zgodnie z art. 20 ust. 8 u.d.p. do zarządcy drogi należy w szczególności wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdy z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych. Natomiast w myśl art. 29 ust. 1 i 2 u.d.p. budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, zaś w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi. Oznacza to, że zjazd lokalizowany jest albo poprzez jego budowę przez zarządcę drogi (czynność materialno-techniczna) albo w formie decyzji administracyjnej. Decyzja administracyjna (zezwolenie na lokalizację zjazdu) jest zatem jedynym aktem, w którym może zostać wskazana lokalizacja zjazdu i wymagania względem niego.

Wobec powyższego, wprowadzenie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego regulacji nakazujących wykonanie określonej ilości zjazdów na konkretne tereny ("jeden zjazd na teren 7.MN oraz jeden zjazd na teren 8.MN i 9.MN") oraz wskazanie ich lokalizacji ("dwoma przeciwległymi zjazdami"), wykracza poza kompetencję prawodawczą, jaką posiada organ stanowiący gminy.

Powszechnie obowiązujący charakter planu miejscowego powoduje, że każdy organ stosujący prawo (w tym także ten, który jest właściwy do wydania decyzji o lokalizacji zajadu) obowiązany jest do respektowania ustaleń planu. Wskazywanie w planie wymagań lub ograniczeń względem zjazdu mogłoby zatem sugerować, że zjazd może istnieć wyłącznie we wskazanym miejscu i tylko w określonej ilości. Takie unormowanie wykracza poza zakres kompetencji rady gminy, a zatem jego podjęcie stanowi istotne naruszenie prawa.

II

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwoliła stwierdzić, że Rada Gminy Zgorzelec, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. W analizowanej uchwale stwierdzono sprzeczność między częścią tekstową i graficzną polegającą na odmiennym określeniu odległości nieprzekraczalnej linii zabudowy od linii rozgraniczających drogi zbiorcze oraz od pasa drogowego dróg wewnętrznych. W treści § 11 ust. 5 uchwały wskazano, że "Należy zachować nieprzekraczalną linię zabudowy w odległości 12,0 m od linii rozgraniczających drogi zbiorczej i 6,0 m od pasa drogowego dróg wewnętrznych". Tymczasem nie wszystkie nieprzekraczalne linie zabudowy wskazane na rysunku plan są zgodne z tym postanowieniem. Dla terenów 10.MN i 11.MN odległość tej linii od drogi wewnętrznej została określona na 9 m, a dla terenu 7.MN odległość nieprzekraczalnej linii zabudowy od drogi zbiorczej wynosi 8 m.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. 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 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.

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 odległość nieprzekraczalnej linii zabudowy od dróg 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. W związku z tym konieczne było doprowadzenie do zgodności między częścią tesktową a graficzną uchwały. Z uwagi na fakt, że rysunek planu jest czytelny i nie pozostawia wątpliwości interpretacyjnych należało stwierdzić nieważność § 11 ust. 5 uchwały we wskazanej na wstępie części.

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić, jak na wstępie.

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