



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

§ 42. ust. 2 pkt 1 lit. e uchwały nr XXXIX/185/2020 Rady Miejskiej w Miliczu z dnia 5 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w obrębach geodezyjnych Wszewilki, Stawiec, Sławoszowice, Nowy Zamek, Milicz, Gądkowice i Walkowa w gminie Milicz.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Miliczu na sesji w dniu 5 listopada 2020 r. podjęła uchwałę nr XXXIX/185/2020 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w obrębach geodezyjnych Wszewilki, Stawiec, Sławoszowice, Nowy Zamek, Milicz, Gądkowice i Walkowa w gminie Milicz.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 20 listopada 2020 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §42 ust. 2 pkt 1 lit. e uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy 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 z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293). 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 Miliczu, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Mocą przedmiotowej uchwały, Rada Miejska w Miliczu, w §42 uchwały dokonała szczegółowych ustaleń dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 4.KDD1, od 5.KDD1 do 5.KDD4, od 6.KDD1 do 6.KDD3, dla których obowiązuje przeznaczenie podstawowe - drogi dojazdowe wraz z niezbędną infrastrukturą. W ustępie 2 pkt 1 ustalono minimalną szerokość w istniejących liniach rozgraniczających:

- „a) 4.KDD1: 11,9 m,
- b) od 5.KDD1 do 5.KDD4: zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu – trójkąty widoczności,
- c) 6.KDD1: 7 m,
- d) 6.KDD2: 10 m,

e) 6.KDD3: 6 m”.

Analiza załącznika graficznego do uchwały prowadzi do wniosku, że część tekstowa planu, w zakresie w jakim wyznacza minimalną szerokość w istniejących liniach rozgraniczających dla drogi 6.KDD3, jest niezgodna z częścią graficzną planu miejscowego. Na załączniku graficznym do uchwały minimalną szerokość w liniach rozgraniczających dla terenu 6.KDD3 ustalono na 4,5m.

Pismem z dnia 29 października 2020 r. organ nadzoru zwrócił się do Rady Miejskiej o wyjaśnienie wskazanych rozbieżności. W odpowiedzi na powyższe pismem z dnia 14 grudnia 2020 r. wyjaśniono, że parametr określony w §42 ust. 2 pkt 1 jest błędny, omyłkowo wpisano minimalną szerokość drogi na 6m, choć powinno być 4,5m.

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 §42 ust. 2 pkt 1 lit. e uchwały w związku z rozbieżnością ustaleń przepisu uchwały 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 minimalnej szerokości w liniach rozgraniczających drogi 6.KDD3 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 minimalnej szerokości drogi w liniach rozgraniczających 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”.

Uwzględniając treść §42 ust. 2 pkt 1 uchwały, zgodnie z którym ustalone parametry dotyczą minimalnej szerokości w istniejących liniach rozgraniczających, jak również biorąc pod uwagę oświadczenie Gminy Milicz o prawidłowości ustaleń przyjętych na rysunku planu, możliwe jest jednoznaczne ustalenie, wyłącznie w oparciu o rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskaźnika minimalnej szerokości w liniach rozgraniczających dla terenu 6.KDD3.

Jednocześnie organ nadzoru zwraca uwagę, że ustalony w §43 ust. 2 pkt 1 lit. a uchwały parametr minimalnej szerokości w liniach rozgraniczających dla terenu 1.KDW1, wynoszący 4,9m, nie znajduje odzwierciedlenia na rysunku planu, na którym szerokość ustalono na 8m. Jak wynika z treści wyjaśnień Gminy Milicz, w par. 43 ust. 2 pkt 1 lit. a uchwały została ustalona minimalna szerokość drogi, przy czym 8m zawiera się w tym ustaleniu. Zdaniem organu nadzoru, biorąc pod uwagę, że tekst uchwały w sposób poprawny, jednoznaczny i dokładny określa minimalną szerokość w liniach rozgraniczających dla terenu 1.KDW1 i parametr ten ustalony został w istniejących liniach rozgraniczających, powyższa rozbieżność nie uniemożliwia prawidłowej realizacji postanowień planu. Tym niemniej, organ nadzoru zwraca uwagę na konieczność stanowienia prawa w sposób spójny, logiczny i koherentny.

Mając na uwadze powyższe wnoszę 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

Jarosław Obremski