



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 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 1 pkt 10 we fragmencie: „istniejących i”, § 10 ust. 1 we fragmencie: „istniejące i”, § 13 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „RM, RU” oraz § 13 ust. 2 pkt 4 uchwały nr XXII/199/20 Rady Gminy Oleśnica z dnia 22 października 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Jenkowice, w gminie Oleśnica.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 22 października 2020 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), art. 3 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, z późn. zm.), w związku z uchwałą nr XLIII/308/18 Rady Gminy Oleśnica z dnia 26 kwietnia 2018 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Jenkowice, w gminie Oleśnica, Rada Gminy Oleśnica podjęła uchwałę nr XXII/199/20 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Jenkowice, w gminie Oleśnica, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 27 października 2020 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej. Z kolei dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 6 listopada 2020 r. (przekazana pismem Gminy z dnia 5 listopada 2020 r., znak sprawy RN.6721.6.1.2020).

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, że:

- § 3 ust. 1 pkt 10 we fragmencie: „istniejących i” oraz § 10 ust. 1 we fragmencie: „istniejące i” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 20 i art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.), zwanej dalej także „ustawą”, polegającym na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały;
- § 13 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „RM, RU” oraz § 13 ust. 2 pkt 4 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990), polegającym na wprowadzeniu w uchwale szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla terenów oznaczonych symbolem RM i RU, w sytuacji gdy przepisy dotyczące scalania i podziału nieruchomości stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia 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, spowodowała stwierdzenie, że Rada Gminy Oleśnica, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Wskazać trzeba w tym miejscu, że zasady sporządzania dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

I

W toku postępowania nadzorczego ustalono, że przedmiotowa uchwała obarczona jest wadą prawną polegającą na niezgodności części tekstowej planu z częścią graficzną. Mianowicie, w ramach prowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru zwrócił się do Gminy o wyjaśnienie kwestii związanej ze statusem linii elektroenergetycznej 110kV wrysowanej na rysunku planu miejscowego (odnośnie tego, czy jest to linia istniejąca czy projektowana). Zgodnie bowiem z legendą rysunku planu miejscowego wrysowana została projektowana linia elektroenergetyczna 110kV wraz z pasem technologicznym związanym z ograniczonym sposobem zagospodarowania (oznaczona jako: „Projektowane linie sieci elektroenergetycznych o napięciu 110kV wraz z pasem technologicznym ograniczonego zagospodarowania”), natomiast w § 3 ust. 1 pkt 10 oraz w ustaleniach zawartych w § 10 ust. 1 uchwały mowa jest o istniejących i projektowanych liniach elektroenergetycznych 110kV.

Przewodniczący Rady Gminy Oleśnica w piśmie z dnia 1 grudnia 2020 r. znak BR.004.24.2020 udzielając odpowiedzi w tej sprawie poinformował cyt.: *„W zakresie wyjaśnienia zapisów § 3 ust. 1 pkt 10 uchwały, gdzie mowa jest o przebiegu istniejących i projektowanych linii elektroenergetycznych 110kV wraz z pasem technologicznym związanym z ograniczonym sposobem zagospodarowania, natomiast na rysunku planu miejscowego widnieje jedynie projektowana linia elektroenergetyczna 110kV wraz z pasem technologicznym związanym z ograniczonym sposobem zagospodarowania wyjaśniam, że w treści uchwały wkradła się omyłka pisarska i stan faktyczny jest taki, że w granicach opracowania planu winny być wrysowane linie 110 kV projektowane. Istniejących linii 110 kV nie ma.”*

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 § 3 ust. 1 pkt 10 we fragmencie: „istniejących i” oraz § 10 ust. 1 we fragmencie: „istniejące i” 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 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.

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, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Z treści § 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) 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 statusu linii sieci elektroenergetycznej o napięciu 110kV, w treści planu (tzn. jako istniejące i projektowane linie elektroenergetyczne 110 kV) oraz na załączniku graficznym planu (tzn. jako projektowane linie elektroenergetyczne 110 kV), powodują, że uchwała narusza zasady sporządzania projektu planu określone w powołanych powyżej przepisach. Po drugie, uchwała jest nieczytelna, ponieważ jej rysunek graficzny nie ma odzwierciedlenia w treści.

Wyznaczenie w planie miejscowym określonego terenu i związane z tym ustalenie jego przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania jest fundamentalnym ustaleniem planu, wpływającym na kształt oraz zakres praw i obowiązków podmiotów mających tytuł prawny do danego terenu. Sprzeczność ustaleń tekstowych planu z jego załącznikiem graficznym prowadzi do sytuacji, w której przeznaczenie terenu (i wiążące się z nim zasady zagospodarowania terenu) nie może 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, mając także na uwadze wyjaśnienia przedstawione przez Przewodniczącego Rady Gminy Oleśnica w tym zakresie, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 pkt 10 w fragmencie: „istniejących i” oraz § 10 ust. 1 w fragmencie: „istniejące i” uchwały.

II

W § 13 ust. 1 pkt 1 uchwały Rada Gminy postanowiła: „Ustala się minimalne szerokości frontu działek powstałych w wyniku procedury scalania i podziału nieruchomości: 1) w zabudowie oznaczonej symbolem MN, RM, RU, US, U = 20m”. Z kolei w § 13 ust. 2 pkt 4 uchwały znalazł się zapis w brzmieniu: „Ustala się minimalne powierzchnie nowo wydzielanych działek, powstałych w wyniku procedury scalania i podziału nieruchomości: 4) w zabudowie oznaczonej symbolem RM, RU = 3000 m²”. Tym samym określono zasady scalania i podziału dla terenów zabudowy zagrodowej (RM) oraz terenów obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych (RU).

Należy zauważyć, że w przepisie art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990) regulującym zasady przeprowadzania procedury scalania i podziału jednoznacznie wskazano, że przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych **na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne**. W konsekwencji na terenach przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolnicze bądź leśne, zasad takich ustalać nie można (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 października 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 455/17). Mając zatem na uwadze powyższy przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami należy stwierdzić, że uchwałą nr XXII/199/20 Rada Gminy Oleśnica dokonała ustaleń w zakresie scalania i podziału m.in. dla terenów przeznaczonych w planie na cele rolne, naruszając tym samym przepis art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ponadto należy wskazać, że problematykę scalania i podziału nieruchomości rolnych i leśnych regulują przepisy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o *scalaniu i wymianie gruntów* (Dz. U. z 2018 r. poz. 908 ze zm.).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 22 października 2019 r. (sygn. akt II SA/Wr 427/19) „W art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami jednoznacznie wskazano, że przepisy rozdziału 2 działu III tej ustawy (regulującego sprawy scalania i podziału nieruchomości) stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach

miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. W konsekwencji na terenach przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolnicze bądź leśne, zasad takich ustalać nie można. Skoro zatem w przywołanym art. 101 ust. 2 u.g.n. wykluczono wprost pewną kategorię terenów, tj. rolnych i leśnych, niemożliwe jest, aby gminny prawodawca w podjętej uchwale, m.in. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wypowiedział się o zasadach scalania i podziału także dla tych nieruchomości. W takim przypadku nie jest dopuszczalny jakikolwiek "luz interpretacyjny", który mógłby prowadzić do dopuszczenia uregulowania mocą uchwały zasad scalania i podziału takiej kategorii terenów, która została wykluczona obowiązującym przepisem rangi ustawy."

Mając na uwadze powyższe zasadne i celowe jest stwierdzenie nieważności § 13 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „RM, RU” oraz § 13 ust. 2 pkt 4 uchwały, z uwagi na istotne naruszenie art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

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

Jarosław Obremski