



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 29 kwietnia 2024 r.

Poz. 2707

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.158.4.2024.MN WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 26 kwietnia 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609),

stwierdzam nieważność

§ 14 ust. 3 pkt 4 lit. g we fragmencie: „oraz „K” ochrony konserwatorskiej” oraz §14 ust. 5 pkt 4 lit. g we fragmencie: „oraz „K” ochrony konserwatorskiej” uchwały nr LXIII/413/2024 Rady Gminy Zawonia z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych we wsi Pęciszów.

Uzasadnienie

Rada Gminy Zawonia na sesji w dniu 21 marca 2024 r. podjęła uchwałę nr LXIII/413/2024 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych we wsi Pęciszów, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 marca 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 14 ust. 3 pkt 4 lit. g we fragmencie: „oraz „K” ochrony konserwatorskiej” oraz § 14 ust. 5 pkt 4 lit. g we fragmencie: „oraz „K” ochrony konserwatorskiej” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, polegającym na wprowadzeniu w planie miejscowym postanowień niezgodnych ze stanem faktycznym w zakresie położenia terenów o symbolach 2MN-US-UK i 2USUK w granicach strefy „K” ochrony konserwatorskiej.

Na wstępie 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, pozwala stwierdzić, że Rada Gminy Zawonia, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

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 z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404).

W § 14 ust. 3 uchwały Rada Gminy Zawonia wprowadziła ustalenia szczegółowe dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług sportu i rekreacji lub usług kultury i rozrywki, oznaczonego na rysunku planu miejscowego symbolem 2MN-US-UK. W punkcie 4 lit. g, w ramach zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, postanowiono: „dla terenu obowiązują wymogi § 6 ust. 1 związane z objęciem strefą „B” oraz „K” ochrony konserwatorskiej, a także ochroną obiektów i obszarów ujętych w wojewódzkiej ewidencji zabytków.”. Analogiczny zapis wprowadzono w § 14 ust. 5 pkt 4 lit. g uchwały, określając ustalenia szczegółowe dla terenu usług sportu i rekreacji lub usług kultury i rozrywki, oznaczonego na rysunku planu miejscowego symbolem 2USUK.

Z kolei dokonana analiza porównawcza zapisów powyższego przepisu części tekstowej uchwały oraz załącznika graficznego nr 1 do uchwały wykazała, że tereny o symbolach 2MN-US-UK i 2USUK położone są wyłącznie w strefie „B” ochrony konserwatorskiej.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały Rada Gminy Zawonia wyjaśniła, że w § 14 ust. 3 pkt 4 lit. g oraz ust. 5 pkt 4 lit. g uchwały w wyniku omyłki doszło do błędu, a zapis zawarty w punkcie g powyższych regulacji powinien brzmieć: „dla terenu obowiązują wymogi § 6 ust. 1 związane z objęciem strefą „B” ochrony konserwatorskiej, a także ochroną obiektów i obszarów ujętych w wojewódzkiej ewidencji zabytków”, zgodnie z prawidłowym w tym zakresie załącznikiem graficznym do uchwały.

Zdaniem organu nadzoru wskazany powyżej zapis uchwały wprowadza w błąd, co do faktycznego położenia ww. terenów względem strefy „K” ochrony konserwatorskiej i z tego powodu wymaga wyeliminowania z treści planu miejscowego. 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. Z treści § 8 ust. 2 rozporządzenia wynika, że część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu 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 położenia terenów o symbolach 2MN-US-UK i 2USUK w strefie „K” ochrony konserwatorskiej, powodują po pierwsze, że uchwała narusza zasady sporządzania projektu planu określone w powołanych powyżej przepisach, a po drugie powodują, że uchwała jest nieczytelna, bowiem jej rysunek graficzny nie ma odzwierciedlenia w treści planu. Sprzeczność tekstu planu miejscowego w załączniku graficznym dotycząca położenia terenów w strefie „K” ochrony konserwatorskiej 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”.

Z uwagi na konieczność zachowania czytelności i jednoznaczności ustaleń planu, jak również biorąc pod uwagę wyjaśnienia Rady Gminy Zawonia o prawidłowości ustaleń przyjętych na załączniku graficznym do uchwały, w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, organ nadzoru uznał za wystarczające stwierdzenie nieważności § 14 ust. 3 pkt 4 lit. g we fragmencie: „oraz „K” ochrony konserwatorskiej” oraz § 14 ust. 5 pkt 4 lit. g we fragmencie: „oraz „K” ochrony konserwatorskiej” uchwały.

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:
Maciej Awizeń