



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.947.2021

Łódź, 30 grudnia 2021 r.

Rada Miejska w Wolborzu

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, 784, 922 i 1873)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/365/2021 Rady Miejskiej w Wolborzu z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów obejmujących fragmenty obrębu geodezyjnego Proszenie w miejscowości Proszenie, gm. Wolbórz, w całości.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Wolborzu na sesji w dniu 25 listopada 2021 r. podjęła uchwałę Nr XXXIX/365/2021 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów obejmujących fragmenty obrębu geodezyjnego Proszenie w miejscowości Proszenie, gm. Wolbórz. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2021 r.

W toku kontroli legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że narusza ona obowiązujące przepisy prawa i przedstawił swoje zastrzeżenia w uzasadnieniu do zawiadomienia z dnia 20 grudnia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.947.2021.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie pismem z dnia 27 grudnia 2021 r. znak: RO.0711.57.2021 Burmistrz Wolborza złożył wyjaśnienia dotyczące wskazanych przez organ nadzoru uchybień oraz uzupełnił brakującą dokumentację planistyczną. Jednakże nie

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

wszystkie przedstawione wyjaśnienia nie mogły zostać uwzględnione przez organ nadzoru, w związku z tym konieczne stało się wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - zwanej dalej ustawą, podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub części jest istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego”, których uwzględnienie stanowi przesłankę zgodności planu miejscowego z przepisami prawa, należy wiązać z samym opracowaniem aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Z kolei „tryb uchwalania planu”, określony w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania przestrzennego. Powyższy przepis wyznacza sformalizowaną procedurę planistyczną, która obejmuje ogłoszenie o przystąpieniu do sporządzania planu, etap składania wniosków do planu i ich rozpatrzenia przez organ sporządzający plan, wystąpienie o opinie do wskazanych w ustawie podmiotów, uzgodnienie projektu planu z organami wymienionymi w ustawie, wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu, dyskusję publiczną, etap zgłaszania uwag do projektu planu, rozstrzygnięcie rady gminy uwag nieuwzględnionych przez organ wykonawczy. Do kategorii „istotnych naruszeń prawa” należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy.

Dokonując oceny legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona wydana z istotnym naruszeniem zasad sporządzania aktu planistycznego.

Ustalenia planu zawarte w § 10 pkt 4 lit. a uchwały nie spełniają wymagań wynikających z treści art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy. Zgodnie z ww. przepisem, w planie miejscowym ustala się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. W wyznaczonej strefie ochronnej oddziaływania linii elektroenergetycznej średniego napięcia prawidłowo zakazano lokalizowania, w przypadku realizacji budynków, pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi, jednak błędnie odniesiono się do obowiązujących przepisów z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy podczas wykonywania robót budowlanych oraz ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. Powyższe regulacje dotyczą jedynie etapu wykonywania robót budowlanych przy linii elektroenergetycznej (w tym do bezpieczeństwa i higieny pracy), a nie regulują szczególnych

warunków zagospodarowania terenów (pod ww. linią) oraz ograniczeń w użytkowaniu tych terenów. W związku z powyższym, zapis zawarty w § 10 pkt 4 lit. a jest wewnętrznie niespójny. Ponadto, ustalenia planu, zawarte w § 12 ust. 2 pkt 2 uchwały w brzmieniu: „dla wskazanej na rysunku planu magistrali wodociągowej – rurociągów obowiązują nakazy, zakazy i ograniczenia wynikające z przepisów odrębnych” nie spełniają wymagań wynikających z przepisów prawa. W obecnie obowiązujących przepisach brak jest określonych wprost zasad zagospodarowania gruntów, na których zlokalizowana jest magistrala wodociągowa, wobec powyższego, szczególne warunki zagospodarowania tych terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu (wraz z ewentualnym ustaleniem strefy ochronnej dla ww. magistrali) powinny być określone w planie miejscowym.

Uchwała narusza także art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) poprzez brak wydzielenia liniami rozgraniczającymi istniejących, widocznych z podkładu mapowego dróg wewnętrznych z terenów o symbolach 2RM 3RM, 13RM, 18RM i 21RM. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W myśl § 4 pkt 1 ww. rozporządzenia ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Zapisy Załącznika Nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. wskazują, że drogi wewnętrzne wymagają wydzielenia liniami rozgraniczającymi oraz zastosowania odrębnego oznaczenia literowego – KDW. Ponadto, wyznaczenie na załączniku graficznym od ww. dróg nieprzekraczalnych linii zabudowy na terenach wskazanych powyżej, bez wydzielenia ich liniami rozgraniczającymi przekracza władztwo planistyczne gminy, gdyż w planie miejscowym w nieuprawniony sposób ograniczono możliwość zabudowy na ww. terenach.

W treści uchwały występują również rozbieżności pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną planu - w § 8 pkt 3 uchwały wskazano, że w granicach planu znajduje się stanowisko archeologiczne AZP 72-54/53, które na rysunku oznaczone zostało jako AZP 72-55/35. Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Wskazuje na to także treść § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,

zgodnie z którym na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu. Treść tych przepisów prawa wyraźnie poświadcza, że część graficzna planu miejscowego powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu miejscowego zawiera normy prawne, rysunek natomiast obowiązuje w takim zakresie, w jakim przewiduje to treść uchwały w sprawie planu miejscowego. Część tekstowa planu miejscowego nie może więc zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej aktu planistycznego. W ocenie organu nadzoru sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy kwalifikować jako bezwzględny wymóg wypełnienia dyspozycji wyżej wymienionych przepisów prawa.

Kolejnym istotnym naruszeniem prawa jest wyznaczenie granicy obszaru objętego planem w taki sposób, że ustaleniom planu podlegał będzie tylko fragment istniejącego budynku (w terenie o symbolu 2RM), co narusza art. 1 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy. Zgodnie z poglądem wyrażonym w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, podzielenie konkretnych nieruchomości oraz należących do nich budynków granicami planów miejscowych i spowodowanie obowiązywania względem tych samych budynków dwóch różnych sposobów dopuszczalnego kształtowania terenu, jest rozwiązaniem sprzecznym z wymaganiami ładu przestrzennego. Wyznaczając granice planu organy planistyczne powinny zatem uwzględniać tego typu okoliczności i obejmować obiekty budowlane jednym założeniem planistycznym, jednym planem, nie zaś dwoma. Odnosi się to także i do tej sytuacji, kiedy planem objęta jest część budynku, zaś pozostała jego część leży w obszarze, dla którego planu na chwilę obecną nie ma, ale dla którego gmina może w każdym czasie plan uchwalić. Opisana okoliczność stanowi naruszenie przepisu art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in. wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 281/08, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 757/06).

W ocenie organu nadzoru przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło także do naruszenia art. 20 ust. 1 ustawy, bowiem ani w treści uchwały, ani na Załączniku graficznym nr 1A nie uwzględniono istniejącej magistrali kanalizacyjnej, wyznaczonej w obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Gminy Wolbórz zatwierdzonym uchwałą Nr XVII/159/2012 Rady Miejskiej w Wolborzu z dnia 29 lutego 2012 r. Zgodnie z wypracowanym w tym przedmiocie stanowiskiem doktryny, studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy określa strukturę przestrzenną gminy i lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego, przeznaczenie poszczególnych obszarów gminy, wstępną lokalizację przestrzeni publicznych i infrastruktury technicznej. Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jako aktów prawa miejscowego, których ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium, co wynika wprost z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przejawia się to w szczególności w obowiązku dokonania oceny zgodności projektów planów miejscowych przez organy stanowiące gmin, przy czym dokonanie oceny tej zgodności jest obligatoryjnym elementem uchwalenia planu. W konsekwencji zatem naruszone zostały te przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które stanowią wprost o obowiązku zachowania zgodności obydwu dokumentów planistycznych - studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto, analizując przedmiotową uchwałę organ nadzoru stwierdził, że obszar objęty uchwalonym planem miejscowym nie odpowiada granicy oznaczonej w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia ww. dokumentu planistycznego, tj. na Załączniku nr 1B obszar objęty planem wykracza częściowo poza granicę uchwały intencyjnej. Narusza to art. 14 ust. 1 i 2 ustawy, zgodnie z którym, w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w szczególności jej załącznik graficzny stanowiący integralną część uchwały w sposób jednoznaczny określa i przesądza o granicach obszaru, jaki będzie objęty planem miejscowym. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 17 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 828/11, rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wszczęcie właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie - w załączniku graficznym - granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu, a zatem określenie granic przyszłych działań planistycznych. Tożsame stanowisko zajął także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 16 grudnia 2011 r. sygn. akt II SA/Gl 607/11 stwierdzając, że uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego

nie tylko inicjuje procedurę planistyczną, ale wyznacza również zakres planu miejscowego w granicach określonych w załączniku do tej uchwały i z tego też względu kształtuje ona przebieg dalszej procedury planistycznej.

Wskazać również należy, że w uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały, nie uwzględniono wszystkich wymaganych elementów wynikających z treści art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy, tj. nie przywołano daty uchwały Rady Miejskiej w Wolborzu dotyczącej aktualności studium i planów miejscowych.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a podniesione powyżej argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:
Burmistrz Wolborza