



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 30 września 2015 r.

Poz. 2967



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-4131.391.2015 Wojewody Lubelskiego

z dnia 29 września 2015 r.

stwierdzające nieważność uchwały Rady Gminy Nielisz z dnia 26 sierpnia 2015 roku Nr X/55/2015 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów przy zbiorniku wodnym w Nieliszu, dotyczącego części terenów działek o Nr 633, 634, 635, 636/3, 636/4 położonych w miejscowości Nawóz w części obejmującej:

- tytuł uchwały w brzmieniu: „634”,
- w § 1 ust. 1 uchwały w frazie „ (...) uchwała się zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów przy zbiorniku wodnym w Nieliszu, dotyczącego części terenów działek o Nr 633, 634, 635, 636/3, 636/4 położonych w miejscowości Nawóz” – oznaczenie „634”,
- § 13 ust. 14 pkt 1 w brzmieniu: „01KDD”,
- § 13 ust. 14 pkt 1 lit. b,
- tytuł załącznika graficznego nr 1 w brzmieniu: „634”,
- ustalenia na rysunku planu dla części działki 634 objętej opracowaniem planu oraz teren oznaczony na załączniku graficznym jako 01KDW.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Nielisz z dnia 26 sierpnia 2015 roku Nr X/55/2015 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów przy zbiorniku wodnym w Nieliszu, dotyczącego części terenów działek o Nr 633, 634, 635, 636/3, 636/4 położonych w miejscowości Nawóz w części obejmującej:

- tytuł uchwały w brzmieniu: „634”,
- w § 1 ust. 1 uchwały w frazie „ (...) uchwała się zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów przy zbiorniku wodnym w Nieliszu, dotyczącego części terenów działek o Nr 633, 634, 635, 636/3, 636/4 położonych w miejscowości Nawóz” – oznaczenie „634”,
- § 13 ust. 14 pkt 1 w brzmieniu: „01KDD”,
- § 13 ust. 14 pkt 1 lit. b,
- tytuł załącznika graficznego nr 1 w brzmieniu: „634”,

- ustalenia na rysunku planu dla części działki 634 objętej opracowaniem planu oraz teren oznaczony na załączniku graficznym jako 01KDW.

Uzasadnienie

Uchwała X/55/2015 Rady Gminy Nielisz została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 sierpnia 2015 roku.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.), plan miejscowy uchwała 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.

Zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany (art. 27 ustawy).

Zgodnie zaś z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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 części.

Jak wskazuje orzecznictwo sądownoadministracyjne, 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. W odniesieniu do planu miejscowego jego zawartość określają przepisy art. 15 ust. 1, art. 17 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego (zmiany planu), począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu (zmiany planu), a skończywszy na uchwaleniu planu (zmiany planu). Tryb ten został unormowany w przepisach art. 14 ust. 1 i art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przyjęta przez Radę Gminy Nielisz uchwałą Nr X/55/2015 zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy, dokonana została zarówno z naruszeniem zasad sporządzania planu jak również z istotnym naruszeniem trybu jego sporządzania.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zupełny, precyzyjny i szczegółowy sposób normują problematykę planowania przestrzennego w gminie, zwłaszcza zaś postępowania planistycznego, w tym poszczególne etapy procedury planistycznej, jak również organy właściwe do jej realizacji oraz ich kompetencje (art. 15 i 17 ustawy).

W myśl art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno:

- 1) ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia;
- 2) zawiadamia, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu;
- 3) (uchylony)
- 4) sporządza projekt planu miejscowego rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt 1, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko;
- 5) sporządza prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, z uwzględnieniem art. 36;
- 6) występuje o:
 - a) opinie o projekcie planu do:
 - gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej,

- wójtów, burmistrzów gmin albo prezydentów miast, graniczących z obszarem objętym planem, w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym,
 - regionalnego dyrektora ochrony środowiska,
 - właściwych organów administracji geologicznej w zakresie udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych,
 - (uchylone)
 - właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, zmian, o których mowa w art. 250 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, w istniejących zakładach o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii i nowych inwestycji oraz rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, w przypadku gdy te inwestycje, obszary lub tereny zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii,
 - właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego,
 - starosty, jako właściwego organu ochrony środowiska w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych,
 - operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego w zakresie sposobu zagospodarowania gruntów leżących w odległości nie większej niż 40 metrów od osi istniejącej linii elektroenergetycznej najwyższych napięć, w przypadku gdy górne napięcie tej linii elektroenergetycznej jest równe co najmniej 220 kV, oraz
- b) uzgodnienie projektu planu z:
- wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych,
 - organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych,
 - właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę,
 - właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa,
 - dyrektorem właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani,
 - właściwym organem nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych,
 - ministrem właściwym do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej,
 - właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu,
 - zarządem województwa w zakresie uwzględnienia wyników audytu krajobrazowego, o którym mowa w art. 38a, oraz
- c) zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne;
- 7) (uchylony)
- 8) (uchylony)
- 9) wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłasza, w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami;
- 10) (uchylony)

- 11) wyznacza w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 9, termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu;
- 12) rozpatruje uwagi, o których mowa w pkt 11, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania;
- 13) wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia;
- 14) przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 11.

W przedmiotowej sprawie, nie wszystkie wymogi, określone w przepisie art. 17 zostały wypełnione.

W dniu 18 lipca 2014 r. Rada Gminy Nielisz podjęła uchwałę Nr XXXIX/211/14 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów przy zbiorniku wodnym w Nieliszu, przyjętego uchwałą Nr V/24/2007 Rady Gminy Nielisz z dnia 31 stycznia 2007 r. dotyczącego części terenów działek o Nr 633, 634, 635, 636/3, 636/4.

Stosownie do treści przytoczonego wyżej art. 17 ust. 1 ustawy wójt gminy ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia

Analiza dokumentacji planistycznej przedmiotowej zmiany planu wykazała, iż ogłoszenia Wójta Gminy Nielisz (w tym prasowe) obwieszczenia oraz zawiadomienia dotyczą części terenów działek o Nr 633, 635, 636/3, 636/4.

W dokumentacji prac planistycznych podjętej uchwały pominięto natomiast działkę Nr 634, położoną w miejscowości Nawóz i objętą granicami zmiany planu, dla której przyjęty plan zawiera ustalenia planistyczne.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem art. 17 pkt 1 i pkt 6 lit. a tiret pierwsze, lit. b tiret pierwsze, pkt 9, z uwagi na okoliczność, iż działka Nr 634 została pominięta w następujących dokumentach:

- 1) ogłoszeniu Wójta Gminy Nielisz w „Dzienniku Wschodnim” z dnia 8 września 2014 roku o przystąpieniu do sporządzenia zmiany przedmiotowego planu- wymóg art. 17 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- 2) ogłoszeniu Wójta Gminy Nielisz o przystąpieniu do sporządzenia przedmiotowego planu, wywieszonym na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy Nielisz oraz na stronie BIP gminy Nielisz – wymóg art. 17 pkt 1 ustawy,
- 3) opinii Gminnej Komisji Urbanistyczno - Architektonicznej w Urzędzie Gminy z dnia 12 lutego 2015 r. do projektu zmiany planu – wymóg art. 17 pkt 6 lit. a tiret pierwsze ustawy,
- 4) postanowieniu Wojewody Lubelskiego znak: IF-II 743.102.2015 z dnia 9 kwietnia 2015 r. dot. uzgodnienia projektu zmiany planu – wymóg art. 17 pkt 6 lit. a tiret pierwsze ustawy,
- 5) postanowieniu Zarządu Województwa Lubelskiego znak: BPP.L.WG.JC.4300/36/15 z dnia 14 kwietnia 2015 r. dot. uzgodnienia projektu zmiany planu –wymóg art. 17 pkt 6 lit. b tiret pierwsze ustawy,
- 6) postanowieniu nr 43/2015 Zarządu Powiatu w Zamościu znak: B.672.8.2015 z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie uzgodnienia projektu zmiany planu – wymóg art. 17 pkt 6 lit. b tiret pierwsze ustawy,
- 7) ogłoszeniu Wójta Gminy Nielisz w „Dzienniku Wschodnim” z dnia 27 kwietnia 2015 r. o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu zmiany planu – wymóg art. 17 pkt 9 ustawy,
- 8) obwieszczeniu Wójta Gminy Nielisz z dnia 27 kwietnia 2015 r. o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu zmiany planu, umieszczonym na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Gminy Nielisz oraz opublikowanym na stronie internetowej BIP gminy Nielisz – wymóg art. 17 pkt 9 ustawy.

Z przepisu art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, regulującego tryb postępowania prowadzącego do uchwalenia planu (zmiany planu) wynika między innymi, że informowanie społeczeństwa o czynnościach planistycznych obejmuje dwa elementy: informację o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu z określeniem formy, miejsca i terminu składania wniosków do planu (pkt 1), informację o wyłożeniu zaopiniowanego i uzgodnionego projektu planu do publicznego wglądu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, z wyznaczeniem terminu do składania uwag oraz zorganizowaniem dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami (pkt 9).

Ogłoszenia i zawiadomienia nie mogą dotyczyć tylko części obszarów objętych uchwałą rady gminy w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany planu zagospodarowania przestrzennego. Poprzez pominięcie w ogłoszeniach działki Nr 634 organ wykonawczy gminy, uniemożliwił obywatelom składanie wniosków i uwag do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odnośnie tego terenu, który w dalszej kolejności został objęty postanowieniami uchwały w sprawie uchwalenia zmiany planu.

W tym miejscu należy podkreślić, iż art. 6 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym statuuje prawo podmiotowe obywateli do kształtowania swego prawa własności w granicach określonych ustawą, a w szczególności do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich oraz ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 17/08, *przestrzeganie etapów stanowienia planu przez organy daje gwarancję rozpatrzenia wniosków podmiotów uczestniczących w postępowaniu planistycznym. Gwarancję ochrony praw osób, których interesy mogą zostać naruszone przez uchwalenie planu miejscowego, stanowi nie tylko ustawowo określony tryb postępowania. Gwarancją taką jest przede wszystkim rzeczywista, a nie pozorna możliwość wpływania na rozwiązania przyjęte w uchwalonym planie.*

Poprzez pominięcie działki Nr 634 w zawiadomieniach skierowanych do Wojewody Lubelskiego, Zarządu Województwa Lubelskiego i Zarządu Powiatu oraz właściwych organów wymienionych przez ustawodawcę w art. 17 pkt 6 ustawy, Wójt Gminy pozbawił również te organy możliwości odniesienia się do uregulowań dotyczących przedmiotowej działki.

Za prowadzenie procedury sporządzania planu miejscowego odpowiedzialny jest organ wykonawczy gminy. Wójt Gminy Nielisz powinien zatem poddać procedurze całość ustaleń dotyczących obszaru objętego przyszłym planem, czego jak wynika z dokumentacji planistycznej nie dopełnił.

Takie działanie jako że istotnie narusza tryb sporządzania planu miejscowego, wypełnia dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i powoduje nieważność uchwały w części obejmującej ustalenia dla działki Nr 634.

W wyniku analizy dokumentacji planistycznej organ nadzoru ustalił również, iż w przedmiotowej uchwale istnieje niezgodność części tekstowej planu z jego częścią graficzną, co stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W § 13 ust. 14 uchwały określone zostały zasady obsługi w zakresie komunikacji.

Stosownie do treści § 13 ust. 14 pkt 1 ustala się obsługę komunikacyjną działek budowlanych z dróg publicznych: droga powiatowa nr 3204L /poza granicą opracowania zmiany planu/ oraz z dróg wewnętrznych 01KDD, 02KDW. W § 13 ust. 14 pkt lit b zawarte zostały ustalenia dla drogi wewnętrznej 01KDD.

Użycie symbolu KDD świadczy o przeznaczeniu terenu pod drogę gminną dojazdową, natomiast na rysunku planu stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały, nie została wyznaczona droga o takim oznaczeniu. Na rysunku tym wyznaczono zaś drogę wewnętrzną o symbolu 01KDW.

Tak więc w tekście uchwały zawarto ustalenia dla drogi oznaczonej 01 KDD, której brak jest na rysunku planu. Z kolei dla drogi oznaczonej na rysunku planu 01KDW brak jest ustaleń w części tekstowej uchwały.

Plan miejscowy, zawierający część tekstową i graficzną jest całością, a co za tym idzie oba te elementy planu muszą być całkowicie spójne i jednoznaczne. To zaś oznacza, że wymagane jest takie opracowanie uchwały o planie, aby w jak największym stopniu wyeliminować niejednoznaczności mogące wynikać ze stosowania planu w praktyce, podczas jego obowiązywania.

W myśl 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. W myśl zaś § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 165, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

Z przywołanych regulacji prawnych wynika, że projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego składa się z części tekstowej i graficznej. Tekst planu stanowi treść uchwały rady gminy, a jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest zaś załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być więc uwzględniony tylko w takim zakresie, w jaki jest „opisany” w tekście planu.

Przyjmując, że część graficzna planu stanowi uszczegółowienie, uzupełnienie i wyjaśnienie części tekstowej oraz ma moc wiążącą, to postanowienia planu należy odczytywać łącznie uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną. Tym samym oczywistym jest, że nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem (por. wyrok WSA w Lublinie z 13.10.2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09).

Reasumując, ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzania planu miejscowego opisane w cytowanych wyżej przepisach i w konsekwencji powoduje nieważność regulacji, w których taka niezgodność występuje.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Lubelski

Wojciech Wilk

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Nielisz
- 2) Wójt Gminy Nielisz