



## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

**stwierdzam nieważność**

**uchwały Nr XLI/412/18 Rady Gminy Miękinia z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowo-zachodniej części obrębu Wilkszyn w gminie Miękinia**

### **Uzasadnienie**

W dniu 27 kwietnia 2018 r. Rada Gminy Miękinia podjęła uchwałę Nr XLI/412/18 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowo-zachodniej części obrębu Wilkszyn w gminie Miękinia.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 7 maja 2018 r., natomiast dokumentację planistyczną doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 15 maja 2018 r.

W toku postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.), polegającym na istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego poprzez nierozpatrzenie przez Radę Gminy złożonej do projektu planu uwagi;
- załącznika graficznego nr 1 do uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 3WS z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587), polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez nieuregulowanie w treści uchwały postanowień dla terenu przedstawionego na załączniku 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 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, pozwoliła stwierdzić, że Rada Gminy Miękinia, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zarówno zasady jak i tryb sporządzania planu miejscowego.

### **I**

Zgodnie z dyspozycją art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „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”.

W toku procedury zmierzającej do uchwalenia tego planu, na mocy art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, projekt tego planu został wyłożony do publicznego wglądu w dniach od 16 marca 2018 r. do 6 kwietnia 2018 r., a termin składania uwag został wyznaczony do dnia 20 kwietnia 2018 r.

Do projektu planu zostały wniesione uwagi, które Wójt Gminy Miękinia rozpatrzył zarządzeniem Nr 60/18 z dnia 26 kwietnia 2018 r., w którym nie uwzględnił żadnej z uwag i skierował projekt planu do uchwalenia przez Radę Gminy Miękinia na sesji w dniu 27 kwietnia 2018 r.

Po rozstrzygnięciu uwag przez Wójta i przekazaniu planu na sesję do Urzędu Gminy Miękinia w dniu 26 kwietnia 2018 r. została doręczona jeszcze jedna uwaga do projektu planu (wysłana z Wrocławia w dniu 18 kwietnia 2018 r.). Wójt Gminy Miękinia zarządzeniem Nr 63/18 z dnia 27 kwietnia 2018 r. zmienił treść zarządzenia nr 60/18 i rozpatrzył również tę uwagę, której nie uwzględnił.

Rada Gminy Miękinia na sesji w dniu 27 kwietnia 2018 r. rozpatrzyła wszystkie nie uwzględnione przez Wójta Gminy uwagi, z wyjątkiem uwagi, która wpłynęła do Urzędu Gminy Miękinia w dniu 26 kwietnia 2018 r. Należy zauważyć, że uwaga ta choć w dużej mierze pokrywa się z inną uwagą, rozpatrzoną przez Radę Gminy Miękinia, to jednak nie jest z nią identyczna. Zagadnienia, o których traktują te uwagi, nie pokrywają się z sobą całkowicie.

W ocenie organu nadzoru, złożona do projektu planu miejscowego uwaga, która wpłynęła do Urzędu Gminy Miękinia w dniu 26 kwietnia 2018 r., a następnie została nieuwzględniona przez Wójta Gminy Miękinia powinna zostać rozpatrzona przez Radę Gminy przed podjęciem uchwały nr XLI/412/18, a sposób ich rozstrzygnięcia przez Radę powinien wynikać z załącznika nr 2 do tej uchwały. Niezamieszczenie jej w treści stanowiącego integralną części uchwały nr XXVI/252/2013 załącznika nr 2 oznacza, że Rada nie rozstrzygnęła tej uwagi, czym naruszyła art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Nierozpatrzenie przez radę gminy wszystkich uwag złożonych w toku procedury planistycznej, które nie zostały uwzględnione przez wójta, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego skutkujące nieważnością uchwały w całości lub w części, o czym stanowi art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Powyższe zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 maja 2014 r. (sygn. akt II SA/Wr 529/13).

Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca przewidział dwustopniowy tryb rozstrzygania w przedmiocie uwag wniesionych do projektu planu miejscowego. Najpierw przez organ wykonawczy gminy, który może je uwzględnić lub też nie. W przypadku nie uwzględnienia uwag przez wójta gminy decydujące stanowisko ustawodawca co do wniesionej uwagi przypisał radzie gminy. Wprowadzony w art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymóg rozstrzygania przez radę gminy o sposobie nieuwzględnionych przez wójta uwag stanowi gwarancję udziału czynnika społecznego w procedurze uchwalania planu i stwarza jedną z możliwości wpływania przez osoby zainteresowane na treść planu. Rada ma bowiem uprawnienia do uwzględnienia uwagi odrzuconej uprzednio przez wójta. W orzecznictwie podkreśla się, że wykładnia funkcjonalna i systemowa prowadzi do wniosku, że dla zachowania tej gwarancji rozpatrzenie uwag przez radę powinno być czynnością odrębną od uchwalenia planu. Zatem choć norma prawna tego wyraźnie nie wskazuje, w judykaturze przyjęto, że stanowisko rady musi mieć charakter merytoryczny i musi mu towarzyszyć ocena zasadności uwagi. Przyjmuje się, że tylko takie działanie prowadzi do zachowania dwustopniowego trybu rozpatrzenia uwag przewidzianych w ustawie. Istotne przy tym jest, że z przepisów regulujących tryb postępowania nie wynika, aby osoba która raz wniosła uwagę, która nie została uwzględniona, musiała ją ponawiać przy kolejnym wyłożeniu projektu planu. W przypadku bowiem nieuwzględnienia uwag przez wójta gminy decydujące i ostateczne stanowisko ustawodawca co do wniesionej uwagi przypisał radzie gminy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 603/13).

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego, powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

## II

Na rysunku planu znajduje się, nieuwzględniony w treści uchwały, teren 3WS. Jedyne z ustaleń szczegółowych planu można odczytać przeznaczenie podstawowe dla terenów od 1WS do 2WS, którym są wody powierzchniowe (§20 uchwały).

Jak już wyżej wskazano, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji, z zakresu infrastruktury technicznej. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Zgodnie zaś z art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzone w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

W myśl § 4 pkt 1 i 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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, a na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Mając na uwadze powyższe przepisy można stwierdzić, że część tekstowa planu oraz załącznik graficzny stanowią całość. Postanowienia części tekstowej planu oraz oznaczenia graficzne powinny umożliwiać jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W przypadku, gdy powiązanie takie nie jest możliwe, oznacza to, że zostały naruszone zasady sporządzania planu. Skoro zatem do terenu 3WS nie odnosi się część tekstowa planu miejscowego, to oznacza to, że w tym zakresie istnieje niespójność pomiędzy treścią planu, a jego częścią graficzną. Powyższe oznacza, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego we wskazanym zakresie został podjęty z naruszeniem zasad sporządzania planu.

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych.

Należy przytoczyć wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 688/12 „w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. określono szczegółowe wymagania dotyczące projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który składa się z części tekstowej i graficznej. Tekst planu stanowi treść uchwały rady gminy a jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń wyrażonych graficznie na rysunku. Rysunek planu musi być więc uwzględniony w takim zakresie w jakim jest "opisany". W pewnym uproszczeniu rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu planu (...) Wobec oczywistej sprzeczności między rysunkiem planu a jego tekstem – niezależnie od tego, czy nastąpiła ona na skutek omyłki czy też świadomego zabiegu, niedopuszczalne było pozostawienie w obrocie prawnym zapisu tekstu planu, który nie znajduje potwierdzenia na jego rysunku oraz fragmentu rysunku planu, dla którego nie ma ustaleń w tekście.” oraz z dnia 31 lipca 2012 r. sygn. akt II SA/Wr 328/12 „Tekst planu i rysunek planu stanowią jedną całość, część tekstowa stanowi jego treść, natomiast część graficzna wskazuje za pomocą przyjętych symboli i nazewnictwa powiązanie z częścią tekstową planu ( art. 20 ust. 1 zd.2 u.p.z.p. i § 8 ust. 2 rozp. Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.). Jeżeli zatem istnieje niespójność pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu to oznacza, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 zd. 2 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie

wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.”.

Biorąc pod uwagę 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 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

**Paweł Hreniak**