WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.52.2.2021.FZ

Wrocław, 7 kwietnia 2021 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXVII/518/2021 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Innowacyjnej w południowo-wschodniej części obrębu Biskupice Podgórne w zakresie działki nr 2/52, obręb Biskupice Podgórne.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 lutego 2021 r., wskazując jako podstawę prawną art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm. – dalej ustawa), w związku z uchwałą nr XI/232/2019 z dnia 20 września 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Innowacyjnej w południowo-wschodniej części obrębu Biskupice Podgórne, Rada Gminy Kobierzyce podjęła uchwałę Nr XXVII/518/2021 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Innowacyjnej w południowo-wschodniej części obrębu Biskupice Podgórne, zwaną dalej „uchwałą".

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 3 marca 2021 r., natomiast dokumentacja planistyczna w dniu 9 marca 2021 r.

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 podjęcie załącznika nr 1 do uchwały w zakresie działki nr 2/52, obręb Biskupice Podgórne z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 1 i art. 14 ust. 2 i ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.), polegającym na uchwalenia planu w granicach odmiennych, większych od tych, które były określone w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu.

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wskazano także art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym plan miejscowy uchwala 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.

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 Kobierzyce, uchwalając przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

W myśl art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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. W niniejszej sprawie w dniu 20 września 2019 r. Rada Gminy Kobierzyce podjęła uchwałę nr XI/232/2019 w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Innowacyjnej w południowo-wschodniej części obrębu Biskupice Podgórne.

Przepis art. 14 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany.

Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego i stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Oznacza to, że organy gmin oraz organy administracji publicznej związane są ustaleniami zawartymi w planie, który został prawidłowo opublikowany i wszedł w życie. Stąd też ustalenia planu miejscowego przybierają postać przepisów powszechnie obowiązujących, stanowiących podstawę prawną do wydawania decyzji administracyjnych. Przepisy planu miejscowego przybierają formę konkretną, ustalając bezpośrednio w terenie granice obszarów oraz linie rozgraniczające terenów o różnym przeznaczeniu. Przepisy planu zagospodarowania przestrzennego powinny zawierać normy wiążące. Z § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587) wynika natomiast, że ustalenia projektu tekstu planu miejscowego powinny zawierać określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W konsekwencji przyjąć należy, że ustalenia planu miejscowego nie mogą wykraczać poza wyznaczony obszar objęty opracowaniem miejscowego planu, co wynika z samej istoty tego aktu jako prawa miejscowego (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 122/17).

Z definicji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa ustalenia dla całego terenu, który jest planem objęty. W kontekście przywołanego art. 14 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia te nie mogą wykraczać poza granice obszaru opracowania wyznaczone w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu. Jeżeli zamiarem organu gminy jest objęcie ustaleniami planu miejscowego terenów położonych poza granicą opracowania planu ustaloną zgodnie z art. 14 ust. 2 powołanej ustawy, to zgodnym z prawem działaniem jest skorygowanie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu poprzez powiększenie obszaru sporządzenia planu i przeprowadzenie w stosunku do powiększonego obszaru procedury określonej w art. 17 tej ustawy (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2562/12).

Określenie granic obszaru objętego planem wiąże radę gminy odnośnie terytorialnego zakresu ustaleń podjętych w planie. Rada gminy uchwalając plan miejscowy nie ma kompetencji do ustalania przeznaczenia terenów znajdujących się poza obszarem objętym granicami tego planu; tym samym nie jest dopuszczalne rozstrzyganie w planie miejscowym o przeznaczaniu gruntów, które nie znajdują się w granicach obszaru objętego ustaleniami tego planu (tak też WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/Wr 179/16).

W realiach rozpatrywanej sprawy stwierdzić należy, że teren opracowania przedmiotowego planu miejscowego został powiększony o działkę nr 2/52 obręb Biskupice Podgórne (zlokalizowaną w południowo-

zachodniej części terenu oznaczonego symbolem 1P/U i stanowiącą niewielką część tego obszaru), która nie została objęta uchwałą nr XI/232/2019 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 20 września 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Innowacyjnej w południowo-wschodniej części obrębu Biskupice Podgórne. W tym zakresie porównanie załącznika graficznego do uchwały Nr XXVII/518/2021 potwierdza, że wskazany obszar działki nr 2/52 wykracza poza teren objęty załącznikiem graficznym do uchwały nr XI/232/2019.

Przedmiotowy stan potwierdził w swoim piśmie Wójt Gminy Kobierzyce. Udzielając odpowiedzi na zapytanie organu nadzoru wskazał, że granica planu została błędnie wrysowana, ponieważ granica działki nr 2/52 została pomylona z granicą użytku leśnego na działce nr 2/4.

Powyższe oznacza, że naruszone zostały zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczące problematyki merytorycznej związanej ze stanowieniem tego aktu, tj. dotyczące uchwalenia planu w granicach odmiennych – większych od tych, które były określone w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu i nieprzewidzianych w niej, co skutkować musi stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały w zakresie obszaru nieobjętego uchwałą w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego planu.

W związku z powyższym należało orzec 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