



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)
stwierdzam nieważność

§ 12. pkt 2 we fragmencie „nie mniej niż 15” uchwały nr LXIII/459/2022 Rady Gminy Głogów z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla dz. nr 474, 475, 476, 477, 478, 473, 472 oraz części działki nr 453 w obrębie Ruszowice, gm. Głogów.

Uzasadnienie

Rada Gminy Głogów, na sesji w dniu 30 listopada 2022 r., podjęła m.in. uchwałę LXIII/459/2022 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla dz. nr 474, 475, 476, 477, 478, 473, 472 oraz części działki nr 453 w obrębie Ruszowice, gm. Głogów, zwaną dalej również „uchwałą”.

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 niniejszej sprawie uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych odzwierciedlająca przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego w dniu 13 grudnia 2022 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że §12 pkt 2 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.) oraz § 7 pkt 7 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587, z późn. zm.), dalej jako: „rozporządzenie”, w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez niezgodność treści uchwały z załącznikiem graficznym.

Rada Gminy Głogów, w §1 ust. 1 uchwały postanowiła, że „uchwała się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla dz. nr 474, 475, 476, 477, 478, 473, 472 oraz części działki nr 453 w obrębie Ruszowice, gm. Głogów, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Głogów, uchwalonego uchwałą N r XLVI/356/2021 Rady Gminy Głogów z dnia 8 grudnia 2021 r.”. W myśl § 1 ust. 2 uchwały, granice obszaru objętego planem określono na rysunku planu w skali 1:1000 stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały.

Weryfikacja załącznika, o którym mowa w § 1 ust. 2 uchwały, wykazała, że szerokość terenu drogi dojazdowej 1KDD jest w części środkowej obszaru objętego planem węższa niż 15 m. Uchwała w § 12 zawiera ustalenia dla terenu 1KDD, zgodnie z którymi: „Teren 1KDD: 1) przeznaczenie: teren drogi dojazdowej; 2) szerokość w liniach rozgraniczających: nie mniej niż 15 , zgodnie z rysunkiem planu.”.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia 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.

Należy mieć na uwadze, że 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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). Organ nadzoru zwraca jednak uwagę, że w analizowanym przypadku zastosowanie znajdzie poprzednio obowiązujące rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Zgodnie bowiem z §12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętej przed dniem 24 grudnia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe. Uchwała Nr XLI/310/2021 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla dz. nr 474, 475, 476, 477, 478 oraz części działki nr 453 w obrębie Ruszowice, gm. Głogów została podjęta przez Radę Gminy Głogów w dnia 8 września 2021 r., a jej zmian dokonano w uchwałą N r XLIV/343/2021 z dnia 10 listopada 2021 r. w sprawie zmiany uchwały N r XLI/310/2021 z dnia 8 września 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla dz. nr 474, 475, 476, 477, 478 oraz części działki nr 453 w obrębie Ruszowice, gm. Głogów Rada Gminy Głogów.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy 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 z art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy 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. Z kolei zgodnie z §4 pkt 1 i §8 ust. 2 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, 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 regulacje należy 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 ustalenia §12 ust. 2 uchwały w zakresie wskazanej szerokości drogi dojazdowej 1KDD nie mają pokrycia w ustaleniach załącznika graficznego do uchwały 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.

W trakcie postępowania wyjaśniające Gmina pismem z dnia 5 stycznia 2023 r. potwierdziła rozbieżności pomiędzy zapisem uchwały, a jej załącznikiem graficznym powołując na przyszłe zamierzenia w zakresie określenia szerokości drogi na nie mniej niż 15 m.: „Docelowo pas drogowy drogi 1KDD ma mieć szerokość 15 m, dlatego taką szerokość określono w uchwale. Jednocześnie określono, że szerokość ta powinna być zgodna z rysunkiem planu (co odnosi się do odcinka tej drogi wzdłuż terenu 2R, dla którego nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze). Użyte sformułowanie może mogłoby być bardziej czytelne, jednak nie ma to istotnego znaczenia, ponieważ da się jednoznacznie stwierdzić, na którym odcinku droga 1KDD ma szerokość nie mniejszą niż 15 m (jest ona zwymiarowana), a na którym ta szerokość jest mniejsza.”

W związku z przedmiotowymi wyjaśnieniami organ nadzoru zwraca uwagę, że planowane zamierzenia dotyczące szerokości drogi nie mogą stanowić uzasadnienia dla niezgodności pomiędzy treścią uchwały a jej załącznikiem graficznym.

Jak wynika z orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (wyrok 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.”. Z kolei w wyroku z dnia 31 lipca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 328/12, Sąd ten wskazał, że: „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.”.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

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.

I Wicewojewoda Dolnośląski

Jarosław Kresa