



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.),

stwierdzam nieważność

załącznika graficznego nr 1 do uchwały nr LXXII.437.2023 Rady Gminy Zagrodno z dnia 27 września 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębów Grodziec w gminie Zagrodno w zakresie wyznaczonych w liniach rozgraniczających terenów o symbolach 5ZN, 5KDPJ (zlokalizowany wzdłuż wschodniej granicy terenów o symbolach 26MN, 13MU, 29MN i wzdłuż zachodniej granicy terenów o symbolach 27MN, 20RM, 28MN) oraz 2KDP (zlokalizowany pomiędzy terenami 1W i 1KS).

Uzasadnienie

Rada Gminy Zagrodno na sesji w dniu 27 września 2023 r. podjęła uchwałę nr LXXII.437.2023 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębów Grodziec w gminie Zagrodno, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 października 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977), zwanej dalej „ustawą”, w związku z §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), zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak ujęcia w ustaleniach zawartych w treści uchwały terenu przedstawionego na załączniku graficznym do uchwały, oznaczonego symbolem 5ZN;
- załącznika graficznego nr 1 do uchwały, w zakresie wyznaczonych w liniach rozgraniczających terenów o symbolach 5KDPJ oraz 2KDP z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy w związku z §4 pkt 1 i §8 ust. 2 rozporządzenia, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez opisanie na załączniku graficznym nr 1 do uchwały dwóch terenów stanowiących ciągi pieszo-jezdne (KDPJ) tym samym symbolem 5KDPJ oraz dwóch terenów stanowiących ciągi piesze (KDP) tym samym symbolem 2KDP.

Na wstępie podkreślić należy, że ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustawy (Dz. U. poz. 1688) dokonano nowelizacji ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z przepisami przejściowymi zawartymi w art. 67 ust. 3 ustawy nowelizującej do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian, w przypadku gdy wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, tj. przed dniem 24 września 2023 r., przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w nowym brzmieniu stosuje się wyłącznie w zakresie sporządzania danych przestrzennych. W związku z tym, że w toku procedury poprzedzającej uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębów Grodziec w gminie Zagrodno o opinie i uzgodnienia wystąpiono przed dniem 24 września 2023 r. w analizowanym przypadku zastosowanie znajdzie ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu sprzed nowelizacji.

Podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. 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, pozwala stwierdzić, że Rada Gminy Zagrodno, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

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, 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 w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta przez Radę Gminy Zagrodno w dniu 30 kwietnia 2021 r.

Jak wynika z załącznika nr 1 do uchwały, stanowiącego rysunek planu, w granicach obszaru objętego planem znajduje się, wyznaczony w liniach rozgraniczających teren oznaczony symbolem 5ZN. Jednocześnie w treści uchwały brak jest jakichkolwiek ustaleń dotyczących tego terenu.

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 zaopatrzonych 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 do wyrysowanego na załączniku graficznym do uchwały terenu oznaczonego symbolem 5ZN nie odnosi się część tekstowa planu miejscowego, to 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.

Zgodnie z wyjaśnieniami Gminy Zagrodno z dnia 18 października 2023 r. brak ustaleń szczegółowych dla terenu 5ZN jest omyłką, należy jednak zauważyć, że wszystkie tereny oznaczone symbolem ZN zgrupowane są w jednym paragrafie, dotyczą tego samego sposobu zagospodarowania (zieleń naturalna) i nie ma przesłanek

do stwierdzenia, żeby dla terenu 5ZN obowiązywały odrębne ustalenia – w związku z tym należy stwierdzić, że brak symbolu 5ZN w tekście planu nie ma istotnego wpływu na merytoryczną treść uchwały, możliwe jest jednoznaczne określenie przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania tego terenu, a także jednoznaczne powiązanie rysunku planu z tekstem planu.

Jak wynika z dotychczasowego 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.”.

W wyroku z dnia 6 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wr 28/21, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu podtrzymał dotychczasowe stanowisko wskazując, że: „Skoro uchwała nie przewiduje żadnych ustaleń dla terenów RO i 1KDZ, to tym samym Rada objęła wskazane tereny planem miejscowym bez ustalenia dla nich przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania. Zgodzić się należy z organem nadzoru, że taki sposób regulacji stanowi istotne naruszenie prawa, które prowadzić musi do eliminacji z części graficznej uchwały terenów RO i 1KDZ. Powoduje bowiem jedynie pozorne objęcie określonego terenu planem miejscowym przy braku rzeczywistego ukształtowania ładu przestrzennego”.

W związku z powyższym, w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, konieczne jest stwierdzenie nieważności załącznika graficznego nr 1 do uchwały w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu 5ZN.

W kontekście przedstawionych powyżej uwag, dotyczących konieczności formułowania postanowień części tekstowej planu oraz oznaczeń graficznych w sposób umożliwiający jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, organ nadzoru stwierdził ponadto podjęcie załącznika graficznego nr 1 do uchwały, w zakresie wyznaczonych w liniach rozgraniczających terenów o symbolach 5KDPJ oraz 2KDP z istotnym naruszeniem prawa. Na załączniku nr 1 do uchwały, stanowiącym rysunek planu, znajdują się dwa różne tereny opisane tym samym symbolem – 5KDPJ. Jeden z terenów 5KDPJ zlokalizowany jest wzdłuż wschodniej granicy terenów o symbolach 26MN, 13MU, 29MN i wzdłuż zachodniej granicy terenów o symbolach 27MN, 20RM, 28MN. Natomiast drugi z terenów o symbolu 5KDPJ znajduje się w zachodniej części planu miejscowego w sąsiedztwie terenów o symbolach 4MU i 17R. Ustalenia dla tych terenów znajdują się w §36 uchwały, przy czym odnoszą się one do terenów o symbolach 1KDPJ, 2KDPJ, 3KDPJ, 4KDPJ, 5KDPJ i 6KDPJ. Na rysunku nie oznaczono terenu 6KDPJ.

Ponadto, na rysunku planu znajdują się dwa różne tereny oznaczone symbolem 2KDP, a brak jest terenu 1KDP, o którym mowa w §37 uchwały. Jeden z terenów 2KDP zlokalizowany jest pomiędzy terenami 1MU i 3MU, natomiast drugi – pomiędzy terenami 1W i 1KS.

Jak wynika z wyjaśnień Gminy, przesłanych w toku postępowania nadzorczego, oznaczenie na rysunku planu dwóch terenów tymi samymi symbolami to omyłka, należy jednak zauważyć, podobnie jak w przypadku terenu 5ZN, że nie ma ona istotnego wpływu na merytoryczną treść uchwały, ponieważ możliwe jest jednoznaczne określenie przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania tych terenów (w przypadku terenów

1KDP i 2KDP każdy z nich to ciąg pieszy, w przypadku terenów 5KDPJ i 6KDPJ każdy z nich to ciąg pieszo-jezdny), a także jednoznaczne powiązanie rysunku planu z tekstem planu (w tym w zakresie ochrony konserwatorskiej, biorąc pod uwagę również inne oznaczenia na rysunku planu).

Jednocześnie Gmina wyjaśniła, że teren 2KDP znajdujący się pomiędzy terenami 1MU i 3MU jest prawidłowo oznaczony, natomiast znajdujący się pomiędzy terenami 1W i 1KS powinien mieć symbol 1KDP. W przypadku terenów KDPJ prawidłowo oznaczony jest teren 5KDPJ znajdujący się w granicach alei lipowej wpisanej do rejestru zabytków (nieprawidłowo oznaczony jest teren 5KDPJ znajdujący się po wschodniej stronie obszaru objętego planem).

Organ nadzoru zwraca uwagę, że rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu oraz służy wyznaczaniu obszarów, na których obowiązują określone ustalenia wynikające z części tekstowej planu albo innych przepisów powszechnie obowiązujących, a zatem nie może zawierać ustaleń odmiennych od treści uchwały albo sprzecznych z jakimikolwiek regulacjami prawa powszechnie obowiązującego, a także nie może obejmować obszarów, w odniesieniu do których tekst planu nie przewiduje żadnych ustaleń. Tymczasem na rysunku planu znajdują się dwa różne tereny oznaczone symbolem 2KDP oraz dwa odrębne tereny oznaczone symbolem 5KDPJ. Tekst uchwały odnosi się co prawda do terenów o symbolach 2KDP oraz 5KDPJ, jednak zawiera także ustalenia dla terenów o symbolach 1KDP i 6KDPJ, których nie wyznaczono na załączniku graficznym do uchwały. Opisanie dwóch różnych terenów objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego tym samym symbolem powoduje, że wymóg jednoznaczności powiązania projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego nie został spełniony. Dwa tereny o symbolu 2KDP oraz dwa tereny o symbolu 5KDPJ powodują, że nie da się ich od siebie odróżnić. Wskazać należy, że wyłącznie z wyjaśnień Gminy złożonych w toku postępowania nadzorczego wynika, jaka była rzeczywista intencja organu uchwalodawczego, tj. który z terenów został opisany w prawidłowy sposób. Przedłożone w toku postępowania wyjaśnienia nie mogą jednak konwalidować naruszonych zasad sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Plan nie może opisywać dwóch terenów takim samym symbolem, a jego adresat nie może domyślać się, do którego z dwóch terenów odnoszą się ustalenia części tekstowej tego planu. W konsekwencji, w ocenie organu nadzoru, taki sposób oznaczenia terenów na załączniku graficznym do uchwały narusza zasadę prawidłowej legislacji, uniemożliwiając lub znacznie utrudniając adresatom planu miejscowego przesądzić o jego treści normatywnej. Zasada określoności prawa jest jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji. Stanowi ona także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa wynikający z art. 2 Konstytucji. Jest ona również funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego.

Mając na uwadze wyjaśnienia Gminy, z których wynika, że w sposób nieprawidłowy opisano teren o symbolu 5KDPJ zlokalizowany wzdłuż wschodniej granicy terenów o symbolach 26MN, 13MU, 29MN i wzdłuż zachodniej granicy terenów o symbolach 27MN, 20RM, 28MN oraz teren o symbolu 2KDP zlokalizowany pomiędzy terenami 1W i 1KS organ nadzoru uznał za wystarczające stwierdzenie nieważności załącznika graficznego nr 1 do uchwały wyłącznie w zakresie tych terenów. Umożliwi to jednoznaczne powiązanie ustaleń tekstu uchwały dla terenów o symbolach 2KDP i 5KDPJ z załącznikiem graficznym.

Mając na uwadze 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 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