



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 11 stycznia 2022 r.

Poz. 151

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.52.54.2021.MC2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 10 stycznia 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.),

**stwierdzam nieważność**

**§ 6 ust. 3 pkt 1 we fragmencie: „do 5,0 m,” uchwały nr XXXIV/656/2021 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego publicznego ciągu pieszo-rowerowego i publicznego pieszo-jezdnego położonych w północnej części obrębu Małuszów.**

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Kobierzyce na sesji w dniu 26 listopada 2021 r. podjęła uchwałę nr XXXIV/656/2021 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego publicznego ciągu pieszo-rowerowego i publicznego pieszo-jezdnego położonych w północnej części obrębu Małuszów.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 21 grudnia 2021 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 6 ust. 3 pkt 1 we fragmencie: „do 5,0 m,” uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy w związku z art. 28 ust. 1 ustawy 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), zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem 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. 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 Kobierzyce, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Mocą przedmiotowej uchwały, Rada Gminy Kobierzyce, w § 6 dokonała szczegółowych ustaleń dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1KPr, przeznaczonego w planie miejscowym pod teren publicznego ciągu pieszo-rowerowego. W ustępie 3, w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji ustalono szerokość w liniach rozgraniczających do 5,0 m, zgodnie z rysunkiem planu.

Analiza załącznika graficznego do uchwały prowadzi do wniosku, że część tekstowa planu, w zakresie w jakim wyznacza maksymalną szerokość w liniach rozgraniczających dla publicznego ciągu pieszo-rowerowego, jest niezgodna z częścią graficzną planu miejscowego. Na załączniku graficznym do uchwały szerokość ciągu w liniach rozgraniczających w miejscu skrzyżowania przekracza ustaloną w treści planu wartość.

Pismem z dnia 31 grudnia 2021 r. organ nadzoru zwrócił się do Rady Gminy o wyjaśnienie wskazanych rozbieżności. W odpowiedzi na powyższe pismem z dnia 3 stycznia 2022 r. wyjaśniono, że szerokość ustalona w § 6 ust. 3 pkt 1 uchwały dotyczy prostych odcinków wyznaczonych terenów publicznych ciągów pieszo-rowerowych, dla których można jednoznacznie określić poprzeczny liniowy wymiar, który jest prostopadły jednocześnie do obydwu linii rozgraniczających. W miejscu skrzyżowania linii rozgraniczających nie są równoległe, a wartość pomiaru zależy od przyjętego początkowego punktu pomiaru z jednej linii rozgraniczającej w stosunku do której prowadzona jest prostopadła linia wymiarowa biegnąca od przeciwległej linii rozgraniczającej.

W ocenie organu nadzoru wskazana rozbieżność między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadnia stwierdzenie nieważności § 6 ust. 3 pkt 1 we fragmencie: „do 5,0 m,” w związku z rozbieżnością ustaleń przepisu uchwały z rysunkiem planu. Z bogatego w tej materii orzecznictwa sądowno-administracyjnego wynika, że 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. Niewątpliwie jednak, z uwagi na fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi, zgodnie z treścią art. 14 ust. 8 ustawy, akt powszechnie obowiązujący - akt prawa miejscowego, wskazane wyżej nieprawidłowości rozpatrywać należy w kontekście skutków, jakie akt ten może wywoływać w przyszłości. Ustalenia planu miejscowego, mimo że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu, zaś konsekwencje prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy, 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. Zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, natomiast standardy dokumentacji planistycznej 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 Kobierzyce w dniu 21 sierpnia 2020 r.

Z treści § 2 pkt 4 rozporządzenia wynika, że projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i rysunku planu miejscowego, natomiast z § 8 ust. 2 rozporządzenia wynika, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Z powyższych przepisów wynika zatem jednoznacznie, że projekt planu musi zawierać część tekstową i graficzną. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Innymi słowy, rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, a zatem nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały. „Część graficzna planu jest «uszczergółowieniem» części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu” (wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09).

W przedmiotowej sprawie, odmienne ustalenia dotyczące parametru maksymalnej szerokości w liniach rozgraniczających ciągu pieszo-rowerowego 1KPr w treści planu oraz na załączniku graficznym planu powodują po pierwsze, że uchwała narusza zasady sporządzania projektu planu określone w powołanych powyżej przepisach. Po drugie powodują, że uchwała jest nieczytelna, bowiem jej rysunek graficzny nie ma odzwierciedlenia w treści. Ustalenie różnych parametrów maksymalnej szerokości ciągu pieszo-rowerowego w liniach rozgraniczających w treści uchwały i na załączniku graficznym w praktyce dezinformuje adresatów w zakresie wyżej wskazanych ustaleń.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 24 czerwca 2020 r. (sygn. akt II SA/Wr 18/20), orzekł: „Biorąc pod uwagę normatywny charakter uchwały w sprawie planu miejscowego, wymagający redagowania jego postanowień w sposób spełniający wymagania przyzwoitej legislacji, niedopuszczalne są sytuacje formułowania w nich ustaleń niejasnych, wątpliwych, czy wzajemnie się wykluczających. Takie ustalenia powinny być zawsze objęte interwencją nadzorczą i eliminowane z systemu prawnego”. Stanowisko w zakresie konieczności eliminacji rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu Sąd ten powtórzył w wyroku z dnia 29 kwietnia 2021 r. (sygn. akt II SA/Wr 602/20).

Uwzględniając treść § 6 ust. 3 pkt 1 uchwały, w którym, poza wskazaniem maksymalnej szerokości w liniach rozgraniczających, przyjęto: „zgodnie z rysunkiem planu”, jak również mając na uwadze treść wyjaśnień Gminy Kobierzyce, możliwe jest jednoznaczne ustalenie, wyłącznie w oparciu o rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskaźnika maksymalnej szerokości w liniach rozgraniczających dla terenu 1KPr. Wobec powyższego, w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie należy uznać za konieczne i uzasadnione.

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**