



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 18 października 2024 r.

Poz. 2660

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VII.743.98.2024.OJ WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 18 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465) oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130), **stwierdzam nieważność uchwały nr V/52/2024 Rady Miejskiej w Gogolinie z dnia 10 września 2024 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Chorula:**

1) w części tekstowej dotyczącej:

- § 2 pkt 4 w zakresie symbolu (cyt.) „6MNW”, występującego po symbolu 3MNW, a przed symbolem 5MNW;
- § 2 pkt 5 w zakresie oznaczenia cyfrowego (cyt.) „1” występującego przed symbolem RNR-ZN;

2) w części graficznej w zakresie:

- terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 4MNW.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 10 września 2024 r. Rada Miejska w Gogolinie podjęła uchwałę nr V/52/2024 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Chorula.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Burmistrz Gogolina przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 13 września 2024 r. przedmiotową uchwałę wraz z załącznikami w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa. Przy piśmie dnia 18 września 2024 r. (data wpływu do siedziby tut. Organu tożsama) przekazano ponadto dokumentację prac planistycznych, również w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 17 października 2024 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 572), w związku z art. 91 ust. 5 ww. ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącą Rady Miejskiej w Gogolinie o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W myśl art. 85 i 86 ww. ustawy o samorządzie gminnym, tutejszy organ sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodnie z art. 91 ww. ustawy o samorządzie gminnym uchwała gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna.

Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia "istotnego naruszenia prawa", ani też nie wyliczył rodzaju wad, które należy w ten sposób kwalifikować. Według wypracowanego przez piśmiennictwo i orzecznictwo stanowiska przyjmuje się, że nieistotne naruszenia prawa obejmują naruszenia niedotyczące istoty zagadnienia. Nieistotne naruszenie prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na istotną treść uchwały, jest zatem mniej doniosłe niż inne wadliwości. Jako przykłady tego rodzaju uchybień wskazuje się nieodpowiednie oznaczenie uchwały, przywołanie niewłaściwej podstawy prawnej uchwały (przy założeniu, że istnieje przepis prawa umocowujący do jej podjęcia), oczywistą omyłkę pisarską lub

rachunkową. Natomiast rodzaje naruszeń, które należy zaliczyć do kategorii istotnych, to naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały lub zarządzenia, dotyczące meritum sprawy, jak np. naruszenie przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 lipca 2018 r. sygn. Akt IV SA/Gl 430/18).

Po analizie uchwały i przedłożonej dokumentacji organ nadzoru stwierdził naruszenia art. 14 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia 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), poprzez brak możliwości jednoznacznego powiązania części tekstowej z częścią graficzną planu, skutkujące podjętym środkiem nadzoru.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma na celu ustalenie przeznaczenia terenów oraz określenie sposobów ich zabudowy i zagospodarowania. Ustaleń tych dokonuje się poprzez odpowiednie zapisy w części tekstowej uchwały oraz poprzez graficzne określenie granic terenów o określonym przeznaczeniu lub zasadach zagospodarowania, wraz z przypisaniem im odpowiednich oznaczeń literowych. Szczegółowe zasady zapisu ustaleń tekstowych i graficznych planu reguluje rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. § 8 ust. 2 tego aktu wskazuje, że część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową.

Należy mieć również na względzie § 4 pkt 1 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów zawierają określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. Treść ww. przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna.

Kontrolowana uchwała dokonuje zmiany obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tj. uchwały nr LII/427/2010 Rady Miejskiej w Gogolinie z dnia 5 listopada 2010 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2022 r. poz. 1166, z 2022 r. poz. 1373, z 2023 r. poz. 1214, z 2024 r. poz. 1279) z w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Chorula.

Zgodnie z § 2 kontrolowanej uchwały zmieniającej, w treści uchwały z 2010 r. dodany został § 46b ustalający przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów 1MNW, 2MNW, 3MNW, 6MNW, 5MNW, 6MNW, a także § 49c ustalający przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu o symbolu 1RNR-ZN. Załącznik graficzny do kontrolowanej uchwały powinien zatem określać granice tych terenów.

Tymczasem przedmiotem jego ustaleń poza terenami 1MNW, 2MNW, 3MNW, 5MNW i 6MNW, jest także teren 4MNW - nie wymieniony w dodanym § 46b uchwały oraz teren o oznaczeniu wyłącznie literowym (bez identyfikującego go oznaczenia cyfrowego) tj. teren RNR-ZN. W tym stanie rzeczy należy uznać, że uchwała przedłożona do kontroli nie spełnia swojego podstawowego celu, określonego w art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z jej treści nie można bowiem odtworzyć ani przeznaczenia, ani sposobu zagospodarowania terenów, o których mowa powyżej.

Niewprowadzenie w części tekstowej obowiązujących ustaleń dla terenu oznaczonego w części graficznej zmiany planu symbolem 4MNW, stanowi niewątpliwie rozbieżność pomiędzy częścią tekstową, a częścią graficzną zmiany planu. To część tekstowa planu zawiera bowiem normy prawne. Rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu (postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11). Oznacza to, że rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Część graficzna planu jest zatem swoistym "uszczegółowieniem" części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu, a rysunkiem planu, a ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej.

Mając powyższe na uwadze, jak również fakt, że dla terenu oznaczonego w części graficznej planu symbolem RNR-ZN nie wprowadzono oznaczenia cyfrowego odpowiadającego symbolowi w części tekstowej planu, zauważyć należy, że organ nadzoru nie posiada kompetencji jakiegokolwiek uzupełnienia rysunku, bądź tekstu uchwały, nawet odpowiadającego swą treścią intencji rady gminy.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym formułują dwie przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Pierwszą jest uwzględnienie zasad sporządzania planu, co oznacza, że władztwo planistyczne wyrażone w podjętej uchwale nie może naruszać przepisów prawa materialnego, a także zasad konstytucyjnych.

Druga przesłanka zgodności dotyczy zachowania ustawowej procedury sporządzania planu oraz właściwości organów uczestniczących w tej procedurze, a określona jest jako zachowanie trybu sporządzenia planu. Badana uchwała nie spełnia przesłanki materialnoprawnej. W orzecnictwie sądów administracyjnych istnieje zgodny pogląd, że naruszenie prawa zostaje ocenione jako istotne wtedy, kiedy prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego (np. Wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2286/17). W przypadku badanej uchwały te oczywiście odmienne ustalenia planu oznaczają takie określenie przeznaczenia terenów, które jest jednoznaczne w chwili podejmowania przez radę uchwały w sprawie zmiany planu miejscowego.

W nawiązaniu do powyższego należy uznać, iż niezgodności pomiędzy częścią tekstową, a częścią graficzną uchwały i odwrotnie części graficznej uchwały i częścią tekstową, które należy czytać łącznie stanowi istotnie naruszenie zasady sporządzania planu miejscowego.

Niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym dokonuje się doprowadzenia do stanu zgodności z prawem kontrolowanej uchwały w taki sposób, aby nie ingerować nadmiernie w władztwo planistyczne gminy, zachować proporcje pomiędzy skalą naruszenia, a zastosowanym środkiem nadzoru oraz nie pozbawić planu waloru użytkowego. W związku z tym:

·usunięto z treści kontrolowanej uchwały zmieniającej w § 2 pkt 4 symbol (cyt.) „6MNW”, występujący po symbolu 3MNW, a przed symbolem 5MNW, z uwagi na jego zdublowanie w treści wprowadzonego przepisu,

·usunięto z treści kontrolowanej uchwały zmieniającej w § 2 pkt 5 oznaczenie cyfrowe (cyt.) „1” występujące przed symbolem RNR-ZN, z uwagi na konieczność powiązania określonych w tym przepisie obowiązujących ustaleń planu z ustaleniami planu wyrażonymi graficznie na rysunku,

·usunięto w części graficznej teren oznaczony symbolem 4MNW, z powodu braku odpowiadających mu obowiązujących ustaleń w części tekstowej planu.

POUCZENIE

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. Wojewody Opolskiego
Zastępca Dyrektora
Wydział Infrastruktury i Nieruchomości

Magdalena Turek