



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 czerwca 2022 r.

Poz. 3382

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.52.21.2022.MC2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 24 czerwca 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 17 ust. 1 pkt 1 lit. d tiret drugie, § 20 w części obejmującej teren o symbolu 6UP, § 40 ust. 1 we fragmencie „od 1KDL do 3” uchwały nr XXXVIII/719/2022 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Wierzbice oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 6UP.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kobierzyce na sesji w dniu 28 kwietnia 2022 r. podjęła uchwałę nr XXXVIII/719/2022 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Wierzbice, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 maja 2022 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 17 ust. 1 pkt 1 lit. d tiret drugie i § 20 w części obejmującej teren o symbolu 6UP uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 6UP z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez ustalenie dla terenów oznaczonych symbolami 3MN/U, 4MN/U i 6UP przeznaczenia terenu z naruszeniem postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kobierzyce;
- § 17 ust. 1 pkt 1 w części obejmującej tereny o symbolu 3MN/U i 4MN/U uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy w zw. z § 4 pkt 1 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 ustaleniu przeznaczenia terenów o symbolu 3MN/U i 4MN/U w sposób wzajemnie wykluczający się i nieuwzględniający wymagań ład przestrzennego;

- § 40 we fragmencie „od 1KDL do 3” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 i art. 20 ust. 1 ustawy w związku z § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak ujęcia w ustaleniach zawartych w treści uchwały terenów przedstawionych na załączniku graficznym do uchwały, oznaczonych symbolami od 4KDL do 8 KDL.

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.

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 Kobierzyce w dniu 30 kwietnia 2020 r.

I

Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Jak wynika z treści art. 20 ust. 1 zd. 1 ustawy plan miejscowy uchwała 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. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że uchwała narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego, poprzez niezachowanie spójności pomiędzy miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Kobierzyce.

W § 17 uchwały Rada Gminy Kobierzyce wprowadziła ustalenia szczegółowe dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub usługowej oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1MN/U do 11MN/U. Dla wskazanych terenów dopuszczono w ramach przeznaczenia podstawowego:

- a) zabudowę mieszkaniową jednorodziną,

b) zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z usługami w zakresie finansów, gastronomii i rozrywki, handlu detalicznego, niepublicznych usług oświaty, obsługi firm i klienta, usług drobnych, niepublicznych usług zdrowia i opieki społecznej,

c) zabudowę usługową w zakresie: finansów, gastronomii, handlu detalicznego, niepublicznych usług oświaty, obsługi firm i klienta, usług drobnych, niepublicznych usług zdrowia i opieki społecznej,

d) dodatkowo dla terenów:

- 3MN/U, 4MN/U i 8MN/U: obsługa pojazdów samochodowych,
- 3MN/U i 4MN/U – transport.

Jednocześnie, plan miejscowy w § 5 pkt 16 uchwały definiuje „transport”, jako kategorię przeznaczenia terenu, wskazując, że należy przez to rozumieć działalność związaną z przewozem i magazynowaniem lub spedycją materiałów i produktów, a także usługi obsługi, naprawy i wynajmu pojazdów mechanicznych, parkingi i zaplecza socjalne dla kierowców oraz stacje paliw i myjnie samochodowe.

Tereny 3MN/U i 4MN/U, wyznaczone w przedmiotowym planie miejscowym, w studium Gminy Kobierzyce, przyjętym uchwałą Rady Gminy Kobierzyce nr XXI/413/2020 z dnia 21 sierpnia 2020 r., zlokalizowane są na terenach U i MN z możliwością zmiany tych funkcji na terenie MN/U, dla których dopuszcza się jako funkcję dominującą usługi publiczne z wyłączeniem stacji paliw płynnych (tabela nr 38, str. 76 studium).

Organ nadzoru zwraca uwagę, że zapis planu miejscowego w zakresie, w jakim dopuszcza w ramach przeznaczenia podstawowego dla terenów 3MN/U i 4MN/U transport, w ramach którego możliwe jest sytuowanie stacji paliw jest niezgodny ze studium. Studium wyłącza bowiem wprost sytuowanie tego rodzaju obiektów na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniowo-usługową.

Ponadto, w § 20 uchwały Rada Gminy Kobierzyce dokonała ustaleń dla terenów zabudowy usług publicznych oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1UP do 6UP. Tereny te, jako przeznaczenie podstawowe, przewidują usługi publiczne, natomiast w ramach przeznaczenia uzupełniającego dopuszcza się dodatkowo na terenach 5UP i 6UP – transport i budownictwo (§ 20 ust. 1 pkt 2 lit. a), a na terenie 6UP lokalizację urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej powyżej 500kW – elektrownie fotowoltaiczne, wraz ze strefą ochronną; granica strefy ochronnej tożsama jest z liniami rozgraniczającymi terenu 6UP. Ponadto, dopuszcza się zieleń urządzoną i infrastrukturę techniczną.

Teren 6UP, wyznaczony w przedmiotowym planie miejscowym, w studium Gminy Kobierzyce zlokalizowany jest na terenach rolnych, dla których dopuszcza się w planach miejscowych bądź innych dokumentach planistycznych możliwość rozwoju urbanistycznego (przeznaczenia terenów pod funkcje inne niż rolnicze) wsi w strefie do 80 m od istniejącej i projektowanej w studium zabudowy; przeznaczenie, parametry i wskaźniki urbanistyczne lokalizacji zabudowy w tej strefie ustalić należy w procedurze sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z zastrzeżeniem, że w zasięgu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kobierzyce zainicjowanej uchwałą nr XXXII/484/13 z dnia 23 sierpnia 2013 r. nie może naruszać to innych ustaleń studium ani przepisów odrębnych.

Analiza załącznika graficznego do uchwały nr XXXVIII/719/2022 Rady Gminy Kobierzyce prowadzi do wniosku, że teren 6UP w jego południowym fragmencie wykracza poza 80m dopuszczalnej możliwości rozwoju urbanistycznego. Powyższa odległość zmierzona została od skrajnego, najbardziej wysuniętego na południe fragmentu terenu o symbolu 10R/B i 3RM.

W ustosunkowaniu do powyżej stwierdzonych niespójności, Gmina Kobierzyce, w wyjaśnieniach przesłanych pismem z dnia 14 czerwca 2022 r. wskazała, że na terenach 3-4MN/U dopuszczono usługi z zakresu transportu, jak we wcześniej obowiązującym planie miejscowym, jednak w obecnym planie

rozszerzona została definicja transportu o stacje paliw, które dla terenów 3MN/U i 4MN/U są niezgodne z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kobierzyce. W związku z powyższym Gmina Kobierzyce zwróciła się o stwierdzenie nieważności części definicji pojęcia „transport” we fragmencie: „stacje paliw i”.

Z kolei w odniesieniu do zastrzeżeń w zakresie przeznaczenia terenów o symbolach 5UP i 6 UP Gmina Kobierzyce wyjaśniła, że teren 5UP mieści się w strefie odległości 80m od istniejącej i projektowanej w rysunku studium zabudowy – zgodnie z zapisami studium w części B, rozdz. 2 *Wskaźniki dotyczące zagospodarowania terenów*, w punkcie 2.1. *Określenie głównych kierunków i wskaźników zagospodarowania terenów*, w ust. 3 pkt 2 lit. a (na stronie 70). Niestety część terenu o symbolu 6UP przekracza we fragmencie o ok. 20m ww. strefę 80m.

W orzecnictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że organy gminy przy tworzeniu i uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego związane są ustaleniami studium. Stopień związania planu miejscowego ustaleniami studium uzależniony jest od szczegółowości zapisów studium, co oznacza, że związanie to może być silniejsze lub słabsze. Stopień szczegółowości ustaleń studium zależy zatem od woli organu uchwalającego studium (wyrok NSA z dnia 1 lipca 2010 r., II OSK 904/10; z dnia 27 września 2007 r., II OSK 1028/07).

Wskazać należy, że przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu w studium nie są tym samym, co przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu w planie, inne są bowiem skutki tych aktów. Zapisy studium mają znaczenie przy uchwalaniu planu, natomiast ustalenia dotyczące przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu w miejscowym planie wywoływać będą skutek wobec podmiotów zewnętrznych wobec organów gminy. Ustalenia studium nie mogą być przeniesione wprost do zapisów planu ale oczywistym jest również, że nie mogą być ze sobą sprzeczne (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 223/10). Jak wskazał WSA w Krakowie w wyroku z dnia 1 lutego 2010 r., (sygn. akt II SA/Kr 1207/09), jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest przestrzeganie zgodności treści tego planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Takie stanowisko zajęły sądy administracyjne w innych orzeczeniach, m. in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 maja 2008 r. (sygn. akt II OSK 114/08). W podanym wcześniej wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie odniósł się także do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 11 lutego 2008 r. (sygn. akt II SA/Gl 817/06), który wyjaśnił m.in., że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy służy gminie do określenia kierunków jej polityki przestrzennej. Stąd, zgodnie z art. 10 ust. 2 tej ustawy, jego postanowienia wyznaczają z zasady ogólne kierunki działalności i wskaźniki dla wydzielonych obszarów. Studium zawiera diagnozę zagospodarowania przestrzennego i określa politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego, zwykle w dłuższym czasie. Postanowienia studium są dla organu sporządzającego plan wiążące (art. 9 ust. 4 przedmiotowej ustawy), co oznacza, że zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć.

Powyższe stanowisko potwierdza także orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, który m.in. w wyroku z dnia 17 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 224/18, wskazał, że: „Plan miejscowy nie może wprowadzić zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania, a jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Studium nie ma, co prawda, mocy aktu powszechnie obowiązującego (nie jest aktem prawa miejscowego), lecz jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”.

Niewątpliwie jest, że uchwałą w sprawie studium rada dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych planów zagospodarowania przestrzennego. Wprawdzie studium, określając politykę przestrzenną gminy, jest bardziej ogólnym i bardziej elastycznym aktem od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, niemniej jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla planowania przestrzennego. Równocześnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy Kobierzyce nie wprowadza regulacji, które pozwalałyby uznać, że naruszenia w zakresie braku spójności pomiędzy przedmiotową uchwałą Rady Gminy Kobierzyce, a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy Kobierzyce są akceptowalne i mieszczą się w ramach ogólnej polityki przestrzennej Gminy Kobierzyce.

W odniesieniu do stanowiska Gminy Kobierzyce organ nadzoru zwraca uwagę, że w analizowanym przypadku nie jest możliwe stwierdzenie nieważności jedynie definicji pojęcia „transport” w odpowiednim fragmencie. Przeznaczenie to dopuszczone zostało także na innych terenach objętych planem miejscowym w związku z powyższym tak daleko idąca ingerencja ze strony organu nadzoru w ustalenia planu miejscowego byłby w niniejszym przypadku nieuzasadniona.

II

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził ponadto, że dla terenów o symbolu 3MN/U i 4MN/U, wprowadzono wzajemnie wykluczające się ustalenia w zakresie przeznaczenia tych terenów. W ramach przeznaczenia podstawowego dopuszczono zabudowę mieszkaniową jednorodzinną; zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z usługami w zakresie finansów, gastronomii i rozrywki, handlu detalicznego, niepublicznych usług oświaty, obsługi firm i klienta, usług drobnych, niepublicznych usług zdrowia i opieki społecznej; zabudowę usługową w zakresie: finansów, gastronomii, handlu detalicznego, niepublicznych usług oświaty, obsługi firm i klienta, usług drobnych, niepublicznych usług zdrowia i opieki społecznej. Dodatkowo dla terenów: 3MN/U, 4MN/U i 8MN/U: obsługa pojazdów samochodowych, a dla terenów 3MN/U i 4MN/U także transport.

Uchwała w § 5 wprowadza jednocześnie definicje konkretnych przeznaczeń terenów wskazując, między innymi, że przez „transport” należy rozumieć działalność związana z przewozem i magazynowaniem lub spedycją materiałów i produktów, a także usługi obsługi, naprawy i wynajmu pojazdów mechanicznych, parkingi i zaplecza socjalne dla kierowców oraz stacje paliw i myjnie samochodowe (pkt 16). Z kolei przez „obsługę pojazdów samochodowych” należy rozumieć usługi takie jak: ekspozycja, salon samochodowy, obsługa serwisowa, obsługa diagnostyczna, naprawa i wynajem samochodów osobowych, myjnie samochodowe, z wyłączeniem stacji paliw.

Zdaniem organu nadzoru taki sposób ustalenia przeznaczenia terenów pozostaje w sprzeczności z zasadami sporządzania planu określonymi w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz zapisami § 4 pkt 1 rozporządzenia.

Zgodnie ze wskazanym powyżej przepisem ustawowym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Jak wynika z rozporządzenia, będącego uszczegółowieniem wskazanej regulacji, 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. Ponadto, zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury.

Uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego pozwala na terenach o symbolu 3MN/U i 4MN/U lokalizowanie zabudowy o różnym przeznaczeniu, bez określenia zasad i warunków, na jakich przeznaczenia te mogą być realizowane. Dopuszczając kilka alternatywnych, nie powiązanych ze sobą sposobów zagospodarowania, w ramach jednego terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi, gmina pozostawiła decyzję, co do funkcji terenu, przyszłym inwestorom, nie wywiązując się tym samym z wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 1 obowiązku określenia w planie przeznaczenia terenu i linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Taki sposób

ustaleń nie gwarantuje ochrony interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenu. Należy w szczególności zauważyć, że na wskazanych terenach dopuszczono szeroki zakres usług, które mogą być sytuowane wraz z zabudową mieszkaniową jednorodzinną lub samodzielnie. W zakres dopuszczonych usług wchodzi bowiem, między innymi, usługi z zakresu: finansów (działalność banków, domów maklerskich, innych instytucji finansowych - §5 pkt 1 uchwały), gastronomii i rozrywki (restauracje, kawiarnie, herbaciarnie, puby, winiarnie, działalność cateringowa, placówki gastronomiczno-rekreacyjne, jak kluby bilardowe, kręgielnie - § 5 pkt 2 uchwały), handlu detalicznego (§ 5 pkt 3 uchwały), niepublicznych usług oświaty (§ 5 pkt 5 uchwały). Jednocześnie na wskazanych terenach dopuszczono obsługę pojazdów samochodowych i transport. W chwili obecnej na terenach oznaczonych symbolami 3MN/U i 4MN/U może zatem powstać budynek mieszkaniowy jednorodzinny, szkoła, parking lub stacja paliw. Tego rodzaju ustalenia w zakresie przeznaczenia terenu, należy uznać za niedopuszczalne pod kątem łączenia zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej z zakresu transportu i związanych z tym uciążliwości. Nie budzi również wątpliwości, że transport, w ramach którego dopuszczono działalność związaną z przewozem i magazynowaniem lub spedycją materiałów i produktów, czy stacje paliw, w żaden sposób nie jest funkcją spójną z zabudową mieszkaniową, wręcz przeciwnie – jest funkcją kolidującą. Zdaniem organu nadzoru taki sposób ustalenia przeznaczenia terenów wprost narusza zasady sporządzania planu. Aktualne zapisy planu miejscowego nie spełniają wymogów jednoznacznego i precyzyjnego określenia funkcji terenów po wejściu w życie planu miejscowego, a tym samym naruszają zasady sporządzania planu. Dopuszczenie przesłanki wyboru jednego z kilku alternatywnie określonych przez Radę przeznaczeń terenów, objętych ustaleniami planu, przez podmiot dysponujący tytułem prawnym do terenu prowadzi do przyjęcia, że podmiotem określającym przeznaczenie terenu nie jest rada gminy, tylko właściciel terenu. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 sierpnia 2012 r. (sygn. akt II OSK 1334/12) sformułowanie w ten sposób ustaleń planu stwarza stan niepewności, co do ostatecznego przeznaczenia terenów nie tylko w stosunku do właścicieli nieruchomości objętych tym planem, ale także właścicieli nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących z obszarem objętym planem. Tymczasem, określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości, co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie. Ponadto, takie sformułowanie przepisów planu uniemożliwia w przypadku sprzedaży nieruchomości na terenie objętym planem ustalenie wysokości opłaty planistycznej, albowiem w momencie uchwalania planu i jego wejścia w życie nie jest wiadome, jakie w istocie zostało ustalone przeznaczenie terenu w planie.

Analizując wskazane postanowienia uchwały, należy mieć również na uwadze, że zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy, plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. Zdaniem organu nadzoru, akty prawa miejscowego, a szczególnie taki akt prawa miejscowego, jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, musi spełniać szereg ustawowych wymogów. Zawarte w nim normy, poprzez swoją budowę, powinny zapewnić jednoznaczność w ich odbiorze przez wszystkich adresatów jego zapisów, jak również gwarantować wysoki stopień przewidywalności skutków realizacji tych zapisów. Plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. W ocenie Wojewody ustalenie na jednym terenie, bez rozgraniczenia linią rozgraniczającą, różnych przeznaczeń podstawowych terenu – poza jawną sprzecznością z zapisami ustawy, a w szczególności przyjmowaniem ładu przestrzennego za podstawę działań planistycznych (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy) - prowadzi do licznych konfliktów przestrzennych, związanych z różnym sposobem użytkowania takiego terenu. Ponadto przyjąć należy, że poprzez wprowadzenie kwestionowanych wyżej postanowień uchwały, plan ten nie określa w sposób jednoznaczny przeznaczenia terenu, a jego ustalenia mogą prowadzić do nieuprawnionego naruszenia prawa własności. W takiej sytuacji można przyjąć, że adresaci norm zawartych w planie miejscowym pozostają w stanie niepewności, co do przyszłego przeznaczenia terenu.

Mając na uwadze, że dla terenów 3MN/U i 4MN/U w zakresie, w jakim tereny te ustalają przeznaczenie „transport”, stwierdzono niezgodność ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania

przestrzennego, w ocenie organu nadzoru wyeliminowanie wskazanego przeznaczenia z ustaleń dla tych terenów należy uznać za wystarczające dla zachowania zasad ładu przestrzennego. Zdaniem organu nadzoru, pozostałe dopuszczone na tych terenach przeznaczenia wzajemnie się nie wykluczają, a w przypadku niektórych z terenów (4MN/U i 8MN/U) są, zgodnie z wyjaśnieniami Gminy Kobierzyce, uzasadnione specyfiką terenu.

III

Jak wynika z załącznika nr 1 do uchwały, stanowiącego rysunek planu, w granicach obszaru objętego planem znajdują się, wyznaczone w liniach rozgraniczających tereny oznaczone symbolami 4KDL, 5KDL, 6KDL, 7KDL i 8KDL. Jednocześnie w treści uchwały brak jest jakichkolwiek ustaleń dotyczących tych terenów. Uchwała w §40 zawiera natomiast ustalenia dla terenów dróg publicznych klasy lokalnej, oznaczonych na rysunku planu miejscowego symbolami od 1KDL do 3KDL, dla których obowiązują następujące ustalenia:

- 1) przeznaczenie podstawowe: drogi publiczne klasy lokalnej;
- 2) przeznaczenie uzupełniające:
 - a) w granicach terenu 2KDL: infrastruktura kolejowa;
 - b) infrastruktura techniczna;
 - c) zieleń urządzona.

Zgodnie z ustępem 2 ww. regulacji linie rozgraniczające terenu stanowią jednocześnie granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym. Zgodnie z ustępem 3, w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji ustalono szerokość w liniach rozgraniczających od 4m do 36,5m z lokalnymi poszerzeniami i zwężeniami, zgodnie z rysunkiem planu.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru ustalił ponadto, że na załączniku graficznym brak jest terenu o symbolu 3KDL.

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 wyrysowanych na załączniku graficznym

do uchwały terenów oznaczonych symbolami 4-8KDL 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 Kobierzyce z dnia 14 czerwca 2022 r. zapis § 40 powinien brzmieć: „Wyznacza się tereny dróg publicznych klasy lokalnej oznaczone na rysunku planu symbolami od 1KDL do 8KDL”. Aktualny zapis jest pomyłką pisarską, która jednak nie uniemożliwia jednoznacznego zidentyfikowania przeznaczenia terenu na rysunku i w tekście planu. Z kolei w zakresie braku na załączniku graficznym terenu o symbolu 3KDL Gmina wyjaśniła, że brak ten jest pomyłką w oznaczeniach numerycznych terenów dróg lokalnych.

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 treścią wyjaśnień Gminy Kobierzyce, jak również mając na uwadze, że ustalenia §40 uchwały, w szczególności w zakresie szerokości w liniach rozgraniczających, mogą mieć zastosowanie również do pozostałych terenów dróg publicznych klasy lokalnej, w ocenie organu nadzoru, w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, wystarczające jest stwierdzenie nieważności § 40 ust. 1 we fragmencie „od 1KDL do 3”. Wyeliminowanie ze wskazanej regulacji odniesienia do konkretnych symboli terenów spowoduje, że możliwe będzie jednoznaczne powiązanie ustaleń tekstu uchwały ze wszystkim terenami dróg publicznych klasy lokalnej oznaczonymi na załączniku graficznym, w tym również terenami 4-KDL. Stwierdzenie nieważności uchwały w powyższym zakresie wyeliminuje również błąd polegający na wprowadzeniu w tekście uchwały ustaleń dla terenu nieoznaczonego na załączniku graficznym (3KDL).

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.

I Wicewojewoda Dolnośląski:
Jarosław Kresa