



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 8 stycznia 2021 r.

Poz. 96

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.52.63.2020.MC2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 7 stycznia 2021 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713),

**stwierdzam nieważność**

**§ 24 ust. 2 pkt 3 uchwały nr XXIV/485/2020 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 20 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego pomiędzy ul. Radosną, granicą Wrocławia i ul. Bratnią w północno-środkowej części wsi Wysoka.**

**Uzasadnienie**

Rada Gminy Kobierzyce na sesji w dniu 20 listopada 2020 r. podjęła uchwałę nr XXIV/485/2020 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego pomiędzy ul. Radosną, granicą Wrocławia i ul. Bratnią w północno-środkowej części wsi Wysoka.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 grudnia 2020 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 24 ust. 2 pkt 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293), zwanej dalej „ustawą”, 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 §24 ust. 2 uchwały dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1KDD do 9KDD, tj. terenów dróg publicznych klasy D – dojazdowej, określiła ich szerokość w liniach rozgraniczających. Dla drogi 6KDD ustalono szerokość 10 – 16 m (§ 24 ust. 2 pkt 3 uchwały).

Analiza załącznika graficznego do uchwały prowadzi do wniosku, że część tekstowa planu, w zakresie w jakim ustala dla drogi 6KDD szerokość w liniach rozgraniczających o wartości 10-16m, jest niezgodna

z częścią graficzną planu miejscowego. Na załączniku graficznym do uchwały szerokość drogi 6KDD wynosi 15-24m.

Pismem z dnia 23 grudnia 2020 r. organ nadzoru zwrócił się do Rady Gminy o wyjaśnienie wskazanej rozbieżności. W odpowiedzi na powyższe pismem z dnia 29 grudnia 2020 r. wyjaśniono, że parametr określony w § 24 ust. 2 pkt 3 uchwały jest błędny, na co wskazuje rysunek planu wykonany w odpowiedniej skali umożliwiającej pomiar szerokości. Jest to oczywista omyłka dotycząca szerokości drogi 6KDD, a prawidłowy parametr to 15-24 m, zgodnie z rysunkiem planu.

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 §24 ust. 2 pkt 3 uchwały w związku z rozbieżnością ustaleń przepisu uchwały z rysunkiem planu. Z bogatego w tej materii orzecznictwa sądownoadministracyjnego 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. 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 «uszczegółowieniem» 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 szerokości w liniach rozgraniczających drogi 6KDD 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 minimalnej szerokości drogi 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), w stanie faktycznym dotyczącym niespójności części tekstowej z częścią graficzną planu zagospodarowania przestrzennego, 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”.

Uwzględniając treść § 24 ust. 2 uchwały, zgodnie z którym dla terenów od 1KDD do 9KDD ustala się szerokość w liniach rozgraniczających zgodnie z rysunkiem planu, jak również biorąc pod uwagę oświadczenie Gminy Kobierzyce o prawidłowości ustaleń przyjętych na rysunku planu, możliwe jest

jednoznaczne ustalenie, wyłącznie w oparciu o rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskaźnika szerokości w liniach rozgraniczających dla terenu 6KDD.

Jednocześnie organ nadzoru zwraca uwagę, że ustalony w §13 ust. 3 pkt 8 lit. b uchwały parametr nieprzekraczalnej linii zabudowy na terenie 12MN w odległości 4m od linii rozgraniczającej z drogą 3KDL, nie znajduje odzwierciedlenia na rysunku planu, na którym szerokość ustalono na 6m. Zdaniem organu nadzoru, biorąc pod uwagę, że tekst uchwały w sposób poprawny, jednoznaczny i dokładny określa nieprzekraczalną linię zabudowy na terenie 12MN od linii rozgraniczającej z drogą 3KDL, powyższa rozbieżność nie uniemożliwia prawidłowej realizacji postanowień planu. Uwzględniając powyższe okoliczności, organ nadzoru, odwołując się do zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 8 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), wskazuje, że zgodnie z tą zasadą kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji pomiędzy zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić. Przy uwzględnieniu powołanej zasady proporcjonalności i okoliczności faktycznych, w ocenie organu nadzoru wskazane naruszenie należy traktować jako nieistotne. Tym niemniej, organ nadzoru zwraca uwagę na konieczność stanowienia prawa w sposób spójny, logiczny i koherentny.

Mając na uwadze powyższe wnoszę 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.

Wojewoda Dolnośląski:  
**Jarosław Obremski**