



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia piątek, 16 lipca 2021 r.

Poz. 1979

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.743.46.2021.KD WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 2 lipca 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.) oraz 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r., poz. 741 ze zm.) **stwierdzam nieważność w całości uchwały nr XXX/261/21 Rady Gminy Dąbrowa z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu obrębu Ciepielowice.**

#### UZASADNIENIE

Rada Gminy Dąbrowa w dniu 27 maja 2021 r. podjęła uchwałę nr XXX/261/21 Rady Gminy Dąbrowa z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu obrębu Ciepielowice.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 24 czerwca 2021 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy Dąbrowa o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W dniu 30 czerwca 2021 r. (znak pisma GP.6721.3.2016.MP) Przewodniczący Rady Gminy Dąbrowa złożył w sprawie wyjaśnienia.

Dokonana przez organ nadzoru analiza przedmiotowej uchwały i załączonej do niej dokumentacji, a także złożonych wyjaśnień, wykazała naruszenie następujących przepisów prawa:

- Art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r., poz. 741 ze zm.) z powodu nie ponowienia w niezbędnym zakresie czynności, o których mowa w tym przepisie, po zmianie uzgodnionego i wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu.**

Jak wynika z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych w okresie od 26 marca do 16 kwietnia 2021 r. projekt planu dla terenu obrębu Ciepielowice podlegał wyłożeniu do publicznego wglądu po wcześniejszym uzyskaniu wymaganych prawem opinii i uzgodnień organów uczestniczących w procedurze planistycznej. Analiza projektu planu zamieszczonego w okresie wyłożenia na stronie internetowej BIP Urzędu Gminy Dąbrowa wykazała następujące różnice z uchwalonym w dniu 27 maja 2021 r. miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego:

- zmianę minimalnej intensywności zabudowy na terenach oznaczonych w wyłożonym projekcie planu symbolami: **MU** (§ 6 ust. 1 pkt 3 lit. e, § 6 ust. 2 pkt 3 lit. e, § 6 ust. 3 pkt 3 lit. e, § 6 ust. 4 pkt 3 lit. e), **MN** (§ 6 ust. 5 pkt 3 lit. e, § 6 ust. 6 pkt 3 lit. e, § 6 ust. 7 pkt 3 lit. e, § 6 ust. 8 pkt 3 lit. e), **RM** (§ 6 ust. 9 pkt 3 lit. e, § 6 ust. 10 pkt 3 lit. e, § 6 ust. 12 pkt 3 lit. e), **U** (§ 6 ust. 13 pkt 3 lit. e, § 6 ust. 14 pkt 3 lit. e), **US** (§ 6 ust. 16 pkt 4 lit. e), **R** (§ 6 ust. 19 pkt 3 lit. e, § 6 ust. 21 pkt 3 lit. e); zmiana ta polega na przyjęciu w końcowej uchwale wskaźnika 0,02 zamiast 0,1 albo 0,05,
- zmianę maksymalnej intensywności zabudowy na terenach **MN** (§ 6 ust. 5 pkt 3 lit. d); zmiana ta polega na przyjęciu w końcowej uchwale wskaźnika 0,8 zamiast 0,6 jak w projekcie planu,

- c) zmianę odległości nieprzekraczalnej linii zabudowy od linii rozgraniczającej teren z drogą wewnętrzną (odległość 6m zastąpiono odległością 4m), co dotyczy terenów oznaczonych na projekcie planu symbolami **MU** (§ 6 ust. 1 pkt 4 lit. b) oraz **MN** (§ 6 ust. 5 pkt 4 lit. b, § 6 ust. 6 pkt 4 lit. b, § 6 ust. 8 pkt 4 lit. b),
- d) zmianę minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych z 1000 m<sup>2</sup> na 800 m<sup>2</sup>, na terenach oznaczonych na projekcie planu symbolami **MU** (§ 6 ust. 1 pkt 5, § 6 ust. 2 pkt 5, § 6 ust. 3 pkt 5) oraz **MN** (§ 6 ust. 5 pkt 5, § 6 ust. 7 pkt 5, § 6 ust. 8 pkt 5), **U** (§ 6 ust. 13 pkt 5),
- e) zmianę maksymalnej powierzchni zabudowy na terenach oznaczonych w projekcie planu symbolami: **MN** (§ 6 ust. 5 pkt 3 lit. c, § 6 ust. 6 pkt 3 lit. c, § 6 ust. 7 pkt 3 lit. c, § 6 ust. 8 pkt 3 lit. c), **U** (§ 6 ust. 14 pkt 3 lit. c), **US** (§ 6 ust. 16 pkt 4, lit. b) oraz **R** (§ 6 ust. 19 pkt 3 lit. c, § 6 ust. 21 pkt 3 lit. c),
- f) zmianę maksymalnej obsady zwierząt na terenie **8 RM**; w projekcie planu wyłożonym do publicznego wglądu teren ten posiadał dopuszczoną wielkość obsady **40 DJP** (§ 6 ust. 11 pkt 7), tymczasem w ostatecznie uchwalonym planie dopuszczona wielkość inwentarza na żadnym z terenów zabudowy zagrodowej nie przekroczyła **5 DJP**,
- g) zmianę przeznaczenia i przestrzennych ustaleń następujących działek:
- nr 154 w projekcie planu stanowiącej teren zabudowy mieszkaniowej i dróg publicznych, ostatecznie przeznaczonej pod teren zabudowy mieszkaniowej i teren drogi wewnętrznej o innym przebiegu niż wspomniana droga publiczna w wyłożonym projekcie planu,
  - nr 235/15, 235/9, 235/10, 235/11, 235/12, 235/13, 235/14 (przed podziałem i na rysunku planu działka nr 235/3) w projekcie planu posiadających jednolite przeznaczenie jako teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej **MN**, w końcowej uchwale z terenu tego wydzielono drogi wewnętrzne **14.KDW** i **15.KDW**,
  - nr 235/8, której część przeznaczono pierwotnie pod teren zabudowy zagrodowej, a następnie przeznaczenie to zmieniono na teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej o symbolu **18.MN**,
  - nr 253, która w wyłożonym projekcie planu figurowała jako teren zabudowy zagrodowej, zaś ostatecznie ustalono dla niej przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną i włączono w granice sąsiedniego terenu o symbolu **13.MN**,
  - 356/5, która pierwotnie otrzymała przeznaczenie w całości pod zabudowę mieszkaniowo-usługową **MU**, a w przyjętej przez Radę Gminy uchwale posiada dodatkowe przeznaczenie – jako droga wewnętrzna **2.KDW**,
  - nr 78/1 w projekcie planu stanowiąca teren zabudowy zagrodowej **RM**, w uchwalonym planie w całości została włączona do terenu przeznaczonego pod zabudowę mieszkaniowo-jednorodziną o symbolu **4.MN**.

Zgodnie z art. 17 pkt 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym przypadku Wójt, „wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag (...), a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia”. Organ gminy wprowadzając nowe parametry, a także rozwiązania przestrzenne winien co najmniej uzgodnić z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu (na podstawie art. 17 pkt 6 lit. b tiret ósmy) oraz właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę (na podstawie art. 17 pkt 6 lit. b tiret trzeci), a także uzyskać opinię gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej (na podstawie z art. 17 pkt 6 lit. a tiret pierwszy).

A zatem zmieniając ustalenia projektu planu w tym zakresie należało ponowić procedurę opiniowania/uzgadniania z ww. organami.

Tutejszy organ nadzoru na podstawie przedłożonej dokumentacji stwierdził, że wprowadzone zmiany do wyłożonego projektu planu nie skutkowały ponowieniem czynności, o których mowa w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności wystąpienia o uzgodnienia/opinie oraz ponownym wyłożeniem zmodyfikowanego projektu w celu umożliwienia zainteresowanym podmiotom wypowiedzenia się w formie uwag zgłaszanych w trybie art. 17 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Biorąc pod uwagę powyższe organ nadzoru stwierdza **istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania** przestrzennego poprzez brak wystąpienia o ponowne opinie/uzgodnienie w związku z wprowadzeniem tak istotnych zmian w przedmiotowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz brak ponownego wyłożenia wyłożeniem zmodyfikowanego projektu w celu umożliwienia zainteresowanym podmiotom wypowiedzenia się w formie uwag. Istotne naruszenie trybu sporządzanie miejscowego planu powoduje, iż należy stwierdzić nieważność całej uchwały.

**2. Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2020 r., poz. 1463 ze zm.)** poprzez sprzeczne z przepisem odrębnym ustalenie przeznaczenia terenów określonych symbolami ZL i ZLp (§ 6 ust. 17 pkt 2, § 6 ust. 18 pkt 2) polegające na wprowadzenie zakazu lokalizacji zabudowy na terenie lasów.

W § 6 ust. 17 pkt 2 uchwały ustalono zasady zagospodarowania terenu lasów określonych symbolami od 1.ZL do 4.ZL oraz w § 6 ust. 18 pkt 2 teren planowanych dolesień o symbolu 1.ZLp, a wśród nich zakaz lokalizacji zabudowy.

Podstawowym aktem regulującym zasady gospodarki leśnej jest ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2020 r., poz. 1463 ze zm.). Zgodnie z jej art. 3 lasem jest grunt:

- 1) „o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony:
  - a) przeznaczony do produkcji leśnej lub,
  - b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo,
  - c) wpisany do rejestru zabytków;
- 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.”

Jeśli jakaś działka gruntu została uchwałą rady gminy przeznaczona jako teren lasu, to przeznaczenie to musi odpowiadać w swojej treści ustawowej definicji lasu. Jeśli ustawa przewiduje, że gruntem leśnym może być grunt zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej budynki i budowle, to mocą swojej uchwały rada gminy nie może wykluczyć na terenach przeznaczonych w planie pod lasy realizacji takiej zabudowy, przy czym nie ma tu znaczenia stan prawny i faktyczny danej nieruchomości w momencie podejmowania przez radę gminy uchwały w sprawie planu. Organ nadzoru stwierdza, że dokonana przez Radę Gminy Dąbrowa modyfikacja przepisów ustawy o lasach nie może mieć miejsca w porządku prawnym określonym przez konstytucyjną hierarchię źródeł prawa i w związku z tym kwalifikuje ją do **istotnych naruszeń zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, powodując w tej części nieważność uchwały.

**3. § 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)** z powodu braku możliwości powiązania rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż zgodnie z § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznacznie powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Co tym samym wskazuje, że zapisy tekstu planu muszą odwoływać się do rysunku planu.

Należy mieć również na względzie § 4 pkt 1 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym 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.

Treść ww. przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna.

To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu (por. postanowienie NSA z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11). Należy także podkreślić, iż rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Część graficzna planu jest "uszczerbowieniem" 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.

Z przeprowadzonej przez tut. organ analizy załącznika graficznego do przedmiotowej uchwały, jak i treści planu wynika, że na załączniku graficznym widnieje teren o symbolu 2.KR (dz. nr 287), dla którego brak objaśnienia w legendzie rysunku oraz w tekście planu.

Podkreślić należy, że kształtowanie się normatywność w części tekstowej, a nieco inaczej części graficznej rzeczonoego planu, będącej jej integralnym elementem stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Potwierdza to ugruntowane orzecznictwo m.in. WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 22 września 2010 r. sygn. akt II SA/Go 493/10, który wskazał cyt. „nie można odczytywać części tekstowej planu bez analizy odpowiadającej jej części graficznej. Jako argument potwierdzający taką tezę można przywołać treść § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia stanowiącego, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu 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**, wobec czego stwierdza się nieważność terenu o symbolu 2.KR znajdującym się na załączniku graficznym do przedmiotowej uchwały.

W pozostałym zakresie ujętym we wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 24 czerwca 2021 r., Wojewoda Opolski przyjmuje wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Gminy Dąbrowa.

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. Jak wykazano powyżej badana uchwała nie spełnia obu przesłanek zgodności z prawem.

O zakresie niniejszego rozstrzygnięcia zadecydowała treść art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: 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 części. Organ nadzoru nie znajduje podstaw do zastosowania art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie organu gminy wydano z naruszeniem prawa. W orzecznictwie 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). Każde ze stwierdzonych naruszeń prawa dokonane uchwałą Rady Gminy Dąbrowa ocenić należy jako istotne, bo ich niewystąpienie prowadziłyby do diametralnie odmiennych ustaleń, a mianowicie:

- ponowienia w niezbędnym zakresie procedury w związku z modyfikacją projektu planu,
- wprowadzenie możliwości zabudowy terenów lasów zgodnie z ustawą o lasach,
- wprowadzenie ustaleń dla terenu 2.KR.

Istotne naruszenie zasad lub trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego skutkować winno wyeliminowaniem z obrotu prawnego wadliwych zapisów. Organ nadzoru zastosował wobec badanej uchwały najdalej idący środek nadzoru - stwierdzenie w całości jej nieważności.

O zastosowanym środku nadzoru przesądziło przede wszystkim wystąpienie pierwszej ze wskazanych w uzasadnieniu wady – brak ponowienia procedury. Analiza ustaleń przestrzennych obszaru objętego uchwałą wykazała, że wady te dotyczą obszaru terenów zabudowanych. Nie jest zatem możliwe usunięcie z obrotu prawnego tylko wadliwych zapisów uchwały bądź terenów, bo pozostawiłoby to akt niekompletny w świetle wymogów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niespełniający swoje podstawowego celu – określenia przeznaczenia terenów. Dlatego orzeczono jak na wstępie – o stwierdzeniu w całości nieważności badanej uchwały.

**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  
Dyrektor  
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

*Małgorzata Kałuża-Swoboda*