

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IB-I.4131.9.2024.IWIT
WOJEWODY LUBUSKIEGO**

z dnia 03 lipca 2024 r.

Rada Gminy Żary

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr II/16/24 Rady Gminy Żary z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie ewidencyjnym Sieniawa Żarska na południe od drogi krajowej nr 12 w następującym zakresie:

- §3 pkt 4 lit. b w zakresie zwrotu: "oraz",
- § 11 pkt 7 lit. c w zakresie zwrotu: „5m i”
- w legendzie zamieszczonej w załączniku graficznym do uchwały słowo „oraz” użyte przy opisie przeznaczenia: teren produkcji przemysłowej oraz składów i magazynów.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Gminy Żary uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie ewidencyjnym Sieniawa Żarska na południe od drogi krajowej nr 12. Uchwała wraz z dokumentacją planistyczną wpłynęła do organu nadzoru w dniu 04 czerwca 2024r.

Po dokonaniu analizy prawnej przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie zasad podjęcia przedmiotowego aktu. Stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm. - dalej u.p.z.p.), w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia przedmiotowej uchwały, 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.

Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc z jego zawartością (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawarty w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. J. Dziedzic – Bukowska, U.p.z.p. Komentarz, LexisNexis 2014, s. 249, wyroki NSA z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08; z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08). Z kolei pod pojęciem trybu sporządzania planu należy rozumieć kolejno podejmowane czynności planistyczne określone przepisami ustawy, gwarantujące możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (składanie uwag i wniosków) i kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

W realiach przedmiotowej sprawy do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego doszło poprzez niezachowanie standardów stosowania w projekcie planu miejscowego symboli, nazw i oznaczeń graficznych, określonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021r., poz. 2404).

W myśl postanowień pkt 4 Rozdziału II ww. standardów dopuszcza się określenie przeznaczenia terenu z wykorzystaniem nie więcej niż trzech klas z dozwolonych poziomów określonych w tabeli przy czym w przypadku zastosowania trzech klas:

- a) zastosowane klasy są realizowane łącznie lub zamiennie,
- b) symbole oddziela się łącznikiem, a kolejność symboli dostosowuje się według kolejności klas określonej w tabeli,
- c) nazwy klas oddziela się spójnikiem "lub", a kolejność nazw dostosowuje się według kolejności symboli. Słowa "teren" używa się tylko raz przed nazwą pierwszej klasy.

Z brzmienia powyższych przepisów wynika zatem, że jeśli wolą organu stanowiącego gminy jest określenie przeznaczenia terenu z wykorzystaniem klas z dozwolonych poziomów określonych w tabeli (nie więcej niż trzech), to organ planistyczny powinien zastosować się do standardów stosowania w projekcie planu miejscowego symboli, nazw i oznaczeń graficznych wskazanych w Rozdziale II pkt 4 załącznika nr 1 do rozporządzenia.

Tym samym, uwzględniając powyższe zasady, ustalając w przedmiotowym planie przeznaczenie terenu: PP–PS, należało je opisać jako: *teren produkcji przemysłowej **lub** składów i magazynów*. Użycie w tym przypadku spójnika „lub” jest o tyle istotne, że umożliwia zastosowanie wszystkich możliwych wariantów przeznaczenia dla

danego terenu, tj.: tylko produkcja przemysłowa, tylko składy i magazyny, łącznie: produkcja przemysłowa i składy i magazyny.

Tymczasem Rada Gminy Żary określając we wskazanych na wstępie fragmentach uchwały przeznaczenie terenu PP-PS, posłużyła się spójnikiem „oraz”, który ma zupełnie inne znaczenie aniżeli spójnik „lub”. Oznacza on bowiem, iż opisane dwie klasy przeznaczenia terenu PP i PS mogą być tylko i wyłącznie realizowane łącznie. Taki zapis prowadzi do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego poprzez wadliwe zastosowania przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 grudnia 2021 r. do zastosowanych przeznaczeń terenów.

W tym miejscu należy zauważyć, iż również z zawartej w uchwale definicji przeznaczenia podstawowego (§ 2 pkt 3 uchwały) wynika, iż w przypadku ustalenia więcej niż jednego rodzaju przeznaczenia podstawowego dopuszczalne jest realizowanie ich na działce łącznie lub rozdzielnie.

Mając na względzie powyższe zasadnym było stwierdzenie nieważności wskazanych na wstępie zapisów części tekstowej i części graficznej uchwały.

Następnie, w myśl art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest jego integralną częścią, ma tym samym także moc wiążącą i jest "uściśleniem" części tekstowej. Stąd ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie (czyli z uwzględnieniem tak części graficznej jak i tekstowej). Ze wskazanych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Inaczej mówiąc, część graficzna planu nie może zawierać ustaleń, które nie odpowiadają zawartości tekstu planu. Stosownie natomiast do art. 20 ust. 1 zdanie drugie ww. ustawy część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Tekst planu stanowi treść uchwały rady gminy, a jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest zaś załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być więc uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu. W pewnym uproszczeniu rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu. Za w pełni zasadny należy nadto uznać podnoszony w orzecznictwie sądowym obowiązek orzekania w postępowaniu administracyjnym jednocześnie na podstawie tekstu i rysunku planu (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2006, s. 149-158).

W realiach przedmiotowej sprawy organ nadzoru stwierdził rozbieżność pomiędzy tekstem planu a jego załącznikiem graficznym. Mianowicie dotyczy ona ustalenia nieprzekraczalnych linii zabudowy dla terenu 3PP-PS, gdzie w tekście odległość ta wynosi: 5 m i 10 m od terenu 1KDD, natomiast na rysunku: wyłącznie 10 m od terenu 1KDD. Uchybienie to należy w istocie pojmować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego (analogicznie orzekł WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 marca 2019r. sygn. akt II SA/Wr 7/19).

W tym miejscu zaznaczyć należy, iż ustalenie nieprzekraczalnych linii zabudowy dla terenu 4PP-PS, z uwagi na ww. błąd, zostało określone w sposób niekompletny w stosunku do tego, co przedstawia rysunek graficzny. Organ nadzoru postanowił jednak pozostawić w obrocie prawnym zapisy § 11 pkt 7 lit. d.

Mając na względzie powyższe, należało orzec o nieważności uchwały we wskazanym na wstępie zakresie.

Niezależnie od ww. istotnych naruszeń prawa organ nadzoru wskazuje, że w tekście uchwały pojawiają się dwukrotnie te same regulacje (uwaga dotyczy zapisów § 2 pkt 5 oraz § 5 pkt 2 uchwały).

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonania z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim. Skargę należy wnieść w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Katarzyna Kis