



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.898.2023

Łódź, 12 października 2023 r.

**Rada Gminy**

**Daszyna**

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, 1506, 1597 i 1688)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXXXII/384/2023 Rady Gminy Daszyna z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów obrębów Daszyna, Drzykozy, Jabłonna, Karkoszki, Krężelewice, Mazew, Mazew Kolonia, P.G.R Koryta, Skrzynki, Sławoszew, Upale, Zagróbki i Żabokrzeki, część IV – obejmująca tereny w obrębach Krężelewice i Upale, w całości.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 31 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Daszyna podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z 3 października 2023 r., znak: PNIK-I.4131.898.2023.

W odpowiedzi na ww. zawiadomienie, złożone zostały wyjaśnienia Wójta, które zostały uwzględnione przez organ nadzoru w części. W pozostałej części organ nadzoru uznał, że są podstawy do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w skrócie „upzp”, podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub części jest istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP  
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” należy wiązać z samym opracowaniem aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki). Z kolei „tryb uchwalania planu”, określony w art. 17 ww. ustawy, odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów oraz organów i instytucji opiniująco - uzgadniających, w procesie planowania przestrzennego. Do kategorii „istotnych naruszeń prawa” należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy. Chodzi tu zatem o takie naruszenia prawa, które prowadzą do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawa. Jednocześnie należy podkreślić, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia.

Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na ustalenia aktu planistycznego. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że istotne naruszenia prawa to uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał, powodujące pozostawanie uchwały w sprzeczności z określonym przepisem prawnym.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie jej uchwalenia i w przypadku naruszenia prawa, do podjęcia czynności stosownych do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Z ustaleń dokonanych przez organ nadzoru wynika, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 „upzp”, w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały, wójt sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną. Z treści art. 20 ust. 1 zdanie drugie „upzp”, w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały, wskazuje że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Z treści § 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. poz. 2404) wynika, że część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.

W analizowanej sprawie, organ nadzoru uznał, że przedmiotowy plan miejscowy został sporządzony w sposób wskazujący na szereg rozbieżności zarówno pomiędzy tekstem uchwały, a załącznikiem graficznym, jak i w zakresie samej treści uchwały:

1) Z treści § 5 ust. 2 pkt 1 uchwały w zakresie ustaleń ogólnych wynika, że w granicach rozmieszczenia inwestycji o znaczeniu lokalnym ustalono linie rozgraniczające tereny dróg publicznych między innymi o symbolach 1KDD, 2KDD oraz 3KDD. Natomiast w treści § 28 ust. 1 uchwały (ustalenia szczegółowe), ustalono stosowne zasady (szerokość w liniach rozgraniczających) tylko dla terenu o symbolu 1 KDD. Teren o symbolu 2 KDD, wskazany został w ww. ustaleniach ogólnych, jak i na rysunku planu, ale nie wskazano dla niego wymaganych ustaleń. Poza tym na rysunku planu pomiędzy terenami dróg dojazdowych o symbolach 1KDD i 2KDD, nie wyznaczono wymaganej linii rozgraniczającej, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 „upzp”, w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały. Jak wynika z wyjaśnień Wójta Gminy, teren 3 KDD o którym mowa w § 5 ust. 2 pkt 1 uchwały, w ogóle nie jest wyznaczony na rysunku planu, a wszelkie zapisy dotyczące tego terenu są bezprzedmiotowe.

2) W treści § 19 ust. 3 uchwały ustalono zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w jego użytkowaniu, z których wynika między innymi, że teren zabudowy związanej z rolnictwem lub elektrowni słonecznej o symbolu 3RZ-PEF znajduje się w zasięgu stref ochronnych napowietrznych linii elektroenergetycznych 110 kV, oznaczonych na rysunku planu (§ 19 ust. 3 pkt 1 uchwały), ale zgodnie z rysunkiem planu, wspomniana linia elektroenergetyczna 110 kV, przebiega przez teren o symbolu 6RZ-PEF, który jednak nie został uwzględniony w treści § 19 ust. 3 pkt 1 uchwały.

3) Zgodnie z treścią § 23 ust. 3 pkt 5 uchwały, teren zabudowy związanej z rolnictwem o symbolu 8RZ, znajduje się w granicach strefy ochrony konserwatorskiej zabytku archeologicznego, natomiast z treści rysunku planu wynika, że ww. granica strefy ochrony konserwatorskiej nie obejmuje swoim zasięgiem wskazanego powyżej terenu.

4) Zgodnie z treścią § 24 ust. 3 pkt 3 uchwały, teren lasu o symbolu 1L znajduje się w granicach strefy ochrony konserwatorskiej zabytku archeologicznego, natomiast z treści rysunku planu wynika, że ww. granica strefy ochrony konserwatorskiej nie obejmuje swoim zasięgiem wskazanego powyżej terenu.

5) Zastrzeżenia dotyczą także obsługi komunikacyjnej, gdyż dla części terenów określono obsługę komunikacyjną z dróg niegraniczących z danym terenem:

a) w treści § 23 ust. 6 pkt 1 lit. k tiret pierwsze uchwały, dla terenu zabudowy związanej z rolnictwem o symbolu 18RZ, ustalono obsługę komunikacyjną z drogi lokalnej o symbolu 1KDL, natomiast zgodnie z rysunkiem planu obsługa komunikacyjna ww. terenu powinna odbywać się z drogi lokalnej o symbolu 2KDL,

b) w treści § 24 ust. 6 pkt 1 lit. i uchwały, dla terenu lasu o symbolu 9L ustalono obsługę komunikacyjną z drogi lokalnej o symbolu 1KDL, natomiast zgodnie z rysunkiem planu obsługa komunikacyjna ww. terenu powinna odbywać się z drogi lokalnej o symbolu 2KDL.

Jednocześnie należy wskazać, że w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały wskazano niepoprawny numer uchwały obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Daszyna.

Wyjaśnienia Wójta Gminy w zakresie powyższych naruszeń, wskazują na ich powstanie w wyniku błędu i omyłki, sugerując jednocześnie, że powstałe rozbieżności są bezprzedmiotowe i nie wpłyną na prawidłowość stosowania regulacji planistycznych.

W ocenie organu nadzoru przedstawione niezgodności pomiędzy częścią tekstową a graficzną planu, jak również w ramach treści uchwały, pomiędzy jej ustaleniami ogólnymi i szczegółowymi, stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania aktu planistycznego.

Analiza tych przepisów wskazuje jednoznacznie, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi całość składającą się z części tekstowej (treść uchwały) i integralnej jej części w formie graficznej. Część tekstowa i graficzna planu miejscowego mogą zostać uwzględnione w procesie stosowania prawa tylko w takim zakresie, w jakim występuje pomiędzy nimi spójność. Tym samym rozbieżności pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną - stosownie do treści art. 28 ust. 1 „upzp”- istotnie naruszają zasady sporządzenia planu miejscowego.

Plan miejscowy, zawierający część tekstową i graficzną jest całością, a co za tym idzie oba te elementy planu muszą być całkowicie spójne i jednoznaczne. To zaś oznacza, że wymagane jest takie opracowanie uchwały, aby w jak największym stopniu wyeliminować niejednoznaczności mogące wynikać ze stosowania planu w praktyce, podczas jego obowiązywania.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09 „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”. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 24 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Wr 743/22, czy Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2933/19.

Uchwała będąca aktem prawa miejscowego podlega szczególnym rygorom prawnym, ponieważ jej regulacje dotyczą różnych podmiotów, a w związku z tym zapisy takiej uchwały winny być jednoznaczne, czytelne i nie powinny budzić żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Z tych powodów postanowienia planu miejscowego powinny wypełniać także zasady prawidłowej legislacji.

Podkreślenia wymaga także fakt, że plan miejscowy stanowi podstawę do wydania pozwoleń na budowę, więc powinien być uchwalony w taki sposób, by odczytanie jego regulacji było jasne i precyzyjne dla organu wydającego to pozwolenie. Normy stanowione przez prawodawcę miejscowego powinny być sformułowane w sposób precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany jest aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, doszło do istotnego naruszenia prawa, wynikającego z naruszenia art. 28 ust. 1 „upzp” w zw. z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, polegającego na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Z tych też względów oraz z uwagi na wiele naruszeń prawa w danym akcie planistycznym, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w całości, stało się konieczne i należało orzec, jak w sentencji.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

**WOJEWODA ŁÓDZKI**

*Karol Młynarczyk*

Do wiadomości:  
Wójt Gminy Daszyna