



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr LVIII/359/22 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Brzegu Dolnym na sesji w dniu 29 grudnia 2022 r., działając między innymi na podstawie art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.), podjęła uchwałę LVIII/359/22 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny.

Uchwałę wraz z dokumentacją planistyczną doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu pismem AU.1610.03.2023 w dniu 23 stycznia 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017r. poz. 1073) w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez niezachowaniu spójności pomiędzy miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Brzeg Dolny.

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, pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska w Brzegu Dolnym, uchwalając przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu.

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.

Natomiast stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy, 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. 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 Brzeg Dolny.

Uchwałą nr LVIII/359/22 Rada Miejska w Brzegu zmieniła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny uchwalony uchwałą Nr III/30/2002 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 19 grudnia 2002 r., w zakresie terenu położonego w obrębie Godzięcin w granicach określonych na załączniku nr 1.

Rada Miejska w Brzegu Dolnym ustaliła przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem 44aMN/U jako terenu przeznaczonego na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, z przeznaczeniem uzupełniającym na zabudowę usługową, w tym także z zakresu zdrowia lub turystyki. Zgodnie z dodanym do § 27 uchwały Nr III/30/2002 ust. 44a: dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 44aMN/U ustala się maksymalny udział powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni terenu lub działek – 50% powierzchni działki budowlanej. Tymczasem zgodnie z uchwałą nr XXXII/204/21 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 25 lutego 2021 roku w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny (obowiązujący tekst studium) obszar przedmiotowego planu miejscowego znajduje się na określonym w studium obszarze MNR (zabudowa mieszkaniowo-gospodarcza) dla którego ustalono, że powierzchnia zabudowy w stosunku do powierzchni działki nie może przekroczyć dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 30% (str. 14 tekstu studium - kierunków zagospodarowania przestrzennego).

Oznacza to, że Rada Miejska w Brzegu Dolnym nie dochowała obowiązku zachowania spójności planu z regulacjami zawartymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy Brzeg Dolny.

W orzecznictwie 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 Brzeg Dolny nie wprowadza regulacji, które pozwalałyby uznać, że naruszenia w zakresie braku spójności pomiędzy skarżoną uchwałą Rady Miejskiej

w Brzegu Dolnym, a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy Brzeg Dolny są akceptowalne i mieszczą się w ramach ogólnej polityki przestrzennej Gminy Brzeg Dolny.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski