



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

§ 1. ust. 4, nadającego brzmienie § 27 ust. 44a pkt 3 we fragmencie „w odległości 6 m od linii rozgraniczających” uchwały Nr III/30/2002 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny, uchwały Nr LXV/423/2023 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny

Uzasadnienie

Rada Miejska w Brzegu Dolnym na sesji w dniu 22 czerwca 2023 r. podjęła uchwałę nr LXV/423/2023 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 17 lipca 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 1 ust. 4, nadającego brzmienie § 27 ust. 44 a pkt 3 we fragmencie „w odległości 6 m od linii rozgraniczających” uchwały Nr III/30/2002 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny, uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 997 ze zm.) w związku z § 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. z 2021 r. poz. 2404), 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 Miejska w Brzegu Dolnym, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Mocą przedmiotowej uchwały, Rada Miejska w Brzegu Dolnym, dokonała szczegółowych ustaleń dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 44aMN/U, przeznaczonego w planie miejscowym pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną. Zgodnie z nadaną uchwałą brzmieniem § 27 ust. 44a pkt 3 dla terenu oznaczonego na rysunku symbolem 44aMN/U ustala się nieprzekraczalną linię zabudowy w odległości 6 m od linii rozgraniczających zgodnie z rysunkiem planu.

Tymczasem analiza rysunku zmiany planu (załącznik nr 1 do uchwały) prowadzi do wniosku, że część tekstowa planu, w zakresie w jakim określa odległość nieprzekraczalnej linii zabudowy od linii rozgraniczających, jest niezgodna z częścią graficzną planu miejscowego. Na załączniku graficznym do uchwały wyrysowano 2 nieprzekraczalne linie zabudowy w niewątpliwie różnych odległościach od linii rozgraniczających.

W piśmie AU.1610.25.2023 z dnia z dnia 9 sierpnia 2023 r. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że zapis § 1 ust. 4 pkt 3 jest błędny, powinno być, że położenie linii zabudowy jest wskazane na załączniku graficznym.

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 § 1 ust. 4 uchwały, nadającego brzmienie § 27 ust. 44a pkt 3 we fragmencie „w odległości 6 m od linii rozgraniczających” uchwały Nr III/30/2002 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Brzeg Dolny, w związku z rozbieżnością ustaleń przepisu uchwały z rysunkiem planu. Z bogatego w tej materii orzecznictwa sądowoadministracyjnego 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. Zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, natomiast standardy dokumentacji planistycznej określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu, rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z treści § 1 rozporządzenia wynika, że projekt planu miejscowego składa się z części tekstowej i graficznej, zgodnie zaś z § 8 ust. 2 rozporządzenia część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu 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 odległości nieprzekraczalnej linii zabudowy od linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu 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, co 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), 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”. Stanowisko w zakresie konieczności eliminacji rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu Sąd ten powtórzył w wyroku z dnia 29 kwietnia 2021 r. (sygn. akt II SA/Wr 602/20).

Uwzględniając treść § 27 ust. 44a pkt 3, w którym, poza wskazaniem odległości nieprzekraczalnej linii zabudowy od linii rozgraniczających, przyjęto: „zgodnie z rysunkiem planu”, jak również mając na uwadze treść wyjaśnień Gminy Brzeg Dolny, możliwe jest jednoznaczne ustalenie, wyłącznie w oparciu o rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, położenia nieprzekraczalnej linii zabudowy Wobec

powyższego, w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie należy uznać za konieczne i uzasadnione.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

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