



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 14 lipca 2021 r.

Poz. 3485

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.112.5.2021.MC2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 13 lipca 2021 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 9 ust. 1 pkt 2 oraz § 11 ust. 3 we fragmencie „w odległości 11 m” uchwały nr XXXVIII/212/21 Rady Miejskiej w Prusicach z dnia 26 maja 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 571/1 położonej w mieście Prusice.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Prusicach na sesji w dniu 26 maja 2021 r. podjęła uchwałę nr XXXVIII/212/21 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 571/1 położonej w mieście Prusice, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 14 czerwca 2021 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 9 ust. 1 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.), polegającym na wprowadzeniu w uchwale szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla zabudowy zagrodowej, podczas gdy przepisy dotyczące scalania i podziału nieruchomości stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne;

- § 11 ust. 3 we fragmencie „w odległości 11 m” uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741), zwanej dalej „ustawą”, w związku z art. 28 ust. 1 ustawy i § 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), 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 Prusicach, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

I

W § 9 ust. 1 uchwały Rada Miejska określiła szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, odrębnie dla każdego z rodzajów zabudowy przewidzianej na obszarze objętym planem miejscowym. W punkcie 2 ustalono, że minimalna powierzchnia działki dla zabudowy zagrodowej wynosi 1000 m². Należy zauważyć, że w przepisie art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, regulującym zasady przeprowadzania procedury scalania i podziału jednoznacznie wskazano, że przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. W konsekwencji na terenach przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolnicze bądź leśne, zasad takich ustalać nie można (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 października 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 455/17). Mając zatem na uwadze powyższy przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami należy stwierdzić, że uchwałą nr XXXVIII/212/21 Rada Miejska w Prusicach dokonała ustaleń w zakresie scalania i podziału m.in. dla terenów zabudowy zagrodowej, które stanowią tereny rolne, naruszając tym samym przepis art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto należy wskazać, że problematykę scalenia i podziału nieruchomości rolnych i leśnych regulują przepisy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 908 ze zm.). Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 22 października 2019 r. (sygn. akt II SA/Wr 427/19) „W art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami jednoznacznie wskazano, że przepisy rozdziału 2 działu III tej ustawy (regulującego sprawy scalania i podziału nieruchomości) stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. W konsekwencji na terenach przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolnicze bądź leśne, zasad takich ustalać nie można. Skoro zatem w przywołanym art. 101 ust. 2 u.g.n. wykluczono wprost pewną kategorię terenów, tj. rolnych i leśnych, niemożliwe jest, aby gminny prawodawca w podjętej uchwale, m.in. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wypowiedział się o zasadach scalania i podziału także dla tych nieruchomości. W takim przypadku nie jest dopuszczalny jakikolwiek „luz interpretacyjny”, który mógłby prowadzić do dopuszczenia uregulowania mocą uchwały zasad scalania i podziału takiej kategorii terenów, która została wykluczona obowiązującym przepisem rangi ustawy”.

Mając na uwadze powyższe zasadne i celowe jest stwierdzenie nieważności § 9 ust. 1 pkt 2 uchwały nr XXXVIII/212/21 Rady Miejskiej w Prusicach z dnia 26 maja 2021 r. z uwagi na istotne naruszenie art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

II

W § 11 ust. 3 uchwały Rada Miejska w Prusicach, w zakresie ustaleń dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem RM, ustaliła nieprzekraczalną linię zabudowy w odległości 11 m od granicy z ul. Młynarską. Analiza załącznika graficznego do uchwały prowadzi do wniosku, że część tekstowa planu w powyższym zakresie jest niezgodna z częścią graficzną planu miejscowego. Na załączniku graficznym do uchwały linię zabudowy wrysowano w odległości 6m od linii rozgraniczającej terenu przyległej drogi, znajdującej się poza granicą opracowania, a nie w odległości 11 m. Pismem z dnia 28 czerwca 2021 r. organ nadzoru zwrócił się do Rady Miejskiej o wyjaśnienie wskazanych rozbieżności. W odpowiedzi na powyższe pismem z dnia 5 lipca 2021 r. wyjaśniono, że w § 11 ust. 3 uchwały, w którym ustalono zapis dotyczący linii zabudowy dla obszaru RM prawidłowo ustalona odległość powinna wynosić 6 m. Rozbieżność pomiędzy tekstem planu a jego rysunkiem w zakresie linii zabudowy stanowi oczywistą omyłkę redakcyjną.

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 § 11 ust. 3 we fragmencie „w odległości 11 m” uchwały w związku z rozbieżnością ustaleń 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. Z treści § 2 pkt 4 rozporządzenia wynika, że projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i rysunku planu miejscowego, natomiast z § 8 ust. 2 rozporządzenia wynika, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu 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 parametru nieprzekraczalnej linii zabudowy 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. Ustalenie różnych parametrów nieprzekraczalnej linii zabudowy w treści uchwały i na załączniku graficznym 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), w stanie faktycznym dotyczącym niespójności części tekstowej z częścią graficzną planu zagospodarowania przestrzennego, 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”.

Wobec oświadczenia Rady Miejskiej Prusicach o prawidłowości ustaleń przyjętych na rysunku planu oraz w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, stwierdzenie nieważności § 11 ust. 3 we fragmencie „w odległości 11 m” uchwały należy uznać za wystarczające. Mając na uwadze, że możliwe jest jednoznaczne ustalenie, wyłącznie w oparciu o rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskaźnika nieprzekraczalnej linii zabudowy dla terenu RM, wyeliminowanie z obrotu prawnego sprzecznego z rysunkiem planu postanowienia uchwały pozwoli adresatom normy prawnej na ustalenie intencji lokalnego prawodawcy oraz umożliwi im zachowanie zgodne z jej treścią.

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