



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 11 stycznia 2022 r.

Poz. 150

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.40.15.2021.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 10 stycznia 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr 403.XLIII.2021 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 17 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w dzielnicy Cieplice pomiędzy ulicami: Sobieszowską, św. Jadwigi Śląskiej, Jagiellońską i Lubańską w Jeleniej Górze.

Uzasadnienie

Rada Miejska Jeleniej Góry, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.) – dalej jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 17 listopada 2021 r. uchwałę nr 403.XLIII.2021 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w dzielnicy Cieplice pomiędzy ulicami: Sobieszowską, św. Jadwigi Śląskiej, Jagiellońską i Lubańską w Jeleniej Górze – dalej jako: uchwała.

Uchwała, wraz z dokumentacją prac planistycznych, wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 14 grudnia 2021 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) – dalej jako: rozporządzenie, polegającym na zamieszczeniu w uchwale regulacji wewnętrznie sprzecznych.

Ponadto § 2 pkt 3 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 i 2 w związku z art. 27 ustawy, polegającym na przekroczeniu normami uchwały granic określonych przy przystępowaniu do zmiany planu miejscowego.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy, rada gminy posiada uprawnienie do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Treść podjętej uchwały determinuje art. 15 ust. 2 - 4 ustawy, w którym wskazany został zakres przedmiotowy planu miejscowego. Wymagany zakres miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części tekstowej i graficznej określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz, wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 16 ust. 2 ustawy, rozporządzenie 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). Należy jednak zwrócić uwagę, że w odniesieniu do kwestionowanej uchwały zastosowanie znajduje poprzednio obowiązujące rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra

Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętej przed dniem 24 grudnia 2021 r. stosuje się bowiem przepisy dotychczasowe. Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta przez Radę Miejską Jeleniej Góry w dniu 26 lutego 2020 r.

Artykuł art. 15 ustawy stanowi również podstawę – dokonywanej zgodnie z art. 28 ustawy – weryfikacji zgodności uchwały z prawem. Jeżeli bowiem plan miejscowy został sporządzony z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania, to uchwała organu stanowiącego gminy jest nieważna w całości lub części. Co istotne, wymogi ustawowe plan miejscowy musi spełniać także wtedy, gdy następuje jego zmiana. Tymczasem zmiana planu miejscowego podjęta kwestionowaną uchwałą wprowadza do uchwały nr 217.XXIV.2012 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 27 marca 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w dzielnicy Cieplice pomiędzy ulicami: Sobieszowską, Oskara Langego, Jagiellońską i Lubańską w Jeleniej Górze (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 1947) normy naruszające zasady sporządzania takiego aktu prawa miejscowego, co powodowało konieczność stwierdzenia jej nieważności.

Wprowadzana zmiana polegała na zastąpieniu w części graficznej planu miejscowego terenu U,MW.2 terenem MW,U 1 oraz terenu U,MW.1 terenem MW,U 2. Zmianie tej towarzyszyły zmiany części tekstowej planu miejscowego. Niemniej jednak nowe ustalenia planu miejscowego nie są adekwatne dla terenów, do których się odnoszą. Poprzez błędne oznaczenie terenów (teren MW,U 1 powinien zostać na załączniku graficznym oznaczony jako MW,U 2 i odwrotnie), o czym świadczy zarówno treść uchwały, jak i ustalenia dokonane w toku postępowania nadzorczego, zmiana planu miejscowego prowadzi do niekoherentności części tekstowej i części graficznej planu miejscowego. W ten sposób plan miejscowy, w brzmieniu po dokonanej zmianie w zakresie terenu MW,U 1 i MW,U 2 stał się aktem prawnym niemożliwym do stosowania, gdyż wewnętrznie niespójnym czy nawet sprzecznym.

Ponadto dokonana zmiana oznaczeń terenów z U/MW.1 i U/MW.2 na MW,U 2 i MW,U 1 spowodowała, że przestały się do nich odnosić regulacje stanowiące ustalenia szczegółowe dla wszystkich terenów o symbolu U/MW (zawarte w § 10, w tabeli 3, w części B.1 uchwały zmienianej), bowiem takich terenów plan miejscowy po zmianie nie ustala. Jednocześnie uchwała zmieniana przewiduje ustalenia szczegółowe dla wszystkich terenów MW,U (zawarte w § 10, w tabeli 4, w części B.1 uchwały zmienianej), jednak wykładnia systemowa uchwały wskazuje jednoznacznie, że nie powinno się ich stosować do nowych terenów MW,U 1 i MW,U 2, gdyż regulacje te (choć opisane jako odnoszące się do terenów MW,U) dotyczyć mają terenów, które oznaczane są symbolem MW,U oraz cyfrą rozdzielonych kropką, a nie – jak w przypadku nowych terenów – symbolem MW,U oraz cyfrą rozdzielonych spacją. Również w tym zakresie plan miejscowy, w brzmieniu po dokonanej zmianie, jest zatem co najmniej niespójny wewnętrznie, a ponadto nie dokonuje dla terenów MW,U 1 i MW,U 2 ustaleń w zakresie w jakim ustalenia te formułowane są w ramach ustaleń szczegółowych dla wszystkich terenów o określonym symbolu literowym.

Dodatkowo uwagę należy zwrócić na to, że rysunek zmiany planu stanowiący załącznik nr 1 do uchwały jest w § 1 ust. 4 pkt 1 uchwały uznany za integralną część uchwał. Żaden przepis uchwały nie wskazuje jednak, że załącznik nr 1 do uchwały zmienianej otrzymuje nowe brzmienie w części tego rysunku stanowiącym obszar objęty załącznikiem nr 1 do uchwały zmieniającej, które to brzmienie załącznikiem tym zostało ustalone. W ten sposób istotną wątpliwość może budzić to, czy Rada Miejska Jeleniej Góry w ogóle dokonała zmiany załącznika graficznego planu miejscowego, czy też – pomimo załączenia do uchwały rysunku zmiany planu – uchwała zmienia jedynie (zgodnie z brzmieniem § 2 ust. 1 uchwały) tekst planu miejscowego.

Mając powyższe na uwadze trzeba wskazać, że stanowienie aktów prawnych w sposób prowadzący do powyższych sprzeczności jest nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, zatem konieczne jest by zawarte w nim regulacje spełniały warunek określoności prawa. Oznacza to oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej, oraz nakaz formułowania prawa przejrzystego, tj. zrozumiałego dla jego adresata. Konieczność stanowienia prawa cechującego się precyzyjnością i przejrzystością wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny. Wskazywał on ponadto, jako wymóg zgodności aktu z zasadami prawidłowej legislacji, koherentność przepisów. Trybunał Konstytucyjny uzasadniał, że „nie tylko poszczególne przepisy winny być sformułowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego, lecz wymóg logicznej poprawności

i spójności należy stawiać całemu aktowi prawnemu. [...] Przy ocenie każdej regulacji obejmującej kilka przepisów albo przy badaniu różnych norm prawnych zawartych w jednym akcie prawnym konieczne jest rozważenie, czy te regulacje i unormowania pozostają ze sobą spójne i logicznie powiązane” (wyrok TK z dnia 17 maja 2005 r., P 6/04). Nie ulega wątpliwości, że stosowny związek norm musi być zachowany także w przypadku zestawienia tych norm, które wynikają z części tekstowej z tymi, które wynikają z części graficznej planu miejscowego. Normy te muszą także pozostawać precyzyjne i przejrzyste w kontekście używanych oznaczeń dla poszczególnych terenów i przypisywania im obowiązujących na nich nakazów i zakazów.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów, zaś zgodnie z § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów, natomiast rysunek planu powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia. Realizacja tak sformułowanych zasad prawodawczych zawsze musi odbywać się z zachowaniem standardów, których akceptowalne minima wyznacza zasada prawidłowej legislacji. Jak zostało wykazane powyżej, uchwała nie spełniających takich wymogów, naruszając tym samym art. 2 Konstytucji RP ustanawiający zasady demokratycznego państwa prawnego. Spowodowało to konieczność stwierdzenia nieważności uchwały, jako istotnie naruszającej art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia.

Dodatkowo wskazać należy, że z istotnym naruszeniem prawa podjęty został § 2 pkt 3 uchwały, ponieważ zmienia on brzmienie § 8 pkt 1 lit. e uchwały zmienianej, który to przepis formułuje zakaz lokalizacji obiektów tworzących dominanty wysokościowe dla całego obszaru objętego planem, a nie tylko terenów objętych granicami wskazanymi dla jego zmiany. Oznacza to, że zmiana zakazu lokalizacji obiektów tworzących dominanty wysokościowe z obejmującego obiekty powyżej 15 m na obejmujący obiekty powyżej 17 m nastąpił z przekroczeniem granic ustalonych dla uchwały zmieniającej.

Konieczne jest bowiem uwzględnienie, że z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy wynika, iż w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Reguły te – co potwierdza art. 27 ustawy – stosuje się także do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z powyższych regulacji wynika, że rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wszczęcie właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – w załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu, a zatem określenie granic przyszłych działań planistycznych. Celem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego jest przede wszystkim odpowiednie określenie granic obszaru objętego przyszłym planem zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to, że obszar wyznaczony załącznikiem graficznym uchwały o przystąpieniu do sporządzenia (albo zmiany) miejscowego planu zagospodarowania opisuje w sposób graficzny teren, do którego ograniczone muszą być wszelkie normy wprowadzane przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Takie, pierwotne ustalenie granic obszaru objętego planem (bądź jego zmianą) jest wiążące i wyłącznie w tym zakresie terytorialnym obowiązywać mogą normy, które powstaną w wyniku przeprowadzenia procedury prawodawczej wszczynanej uchwałą „przystąpieniową”. Wykroczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obszaru poza granice wyznaczone w uchwale „przystąpieniowej”, musi zaś skutkować stwierdzeniem nieważności planu w części, która poza te granice wykracza – co dotyczy także elementów tekstowych planu, które formułują normy dla terenów nieobjętych granicami przystąpienia – jako niepoprzedzonego w odpowiednim zakresie uchwałą o przystąpieniu do jego sporządzenia, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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 organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski