



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 6 grudnia 2022 r.

Poz. 6014

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.52.26.2022.MC2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 1 grudnia 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 14 ust. 3 pkt 1 we fragmencie „i usługowych” uchwały nr XLII/796/2022 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 28 października 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Lipowej, Malinowej i Jeżynowej we wschodniej części wsi Wysoka - część B.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kobierzyce na sesji w dniu 28 października 2022 r. podjęła uchwałę nr XLII/796/2022 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Lipowej, Malinowej i Jeżynowej we wschodniej części wsi Wysoka - część B, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 14 listopada 2022 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 14 ust. 3 pkt 1 we fragmencie „i usługowych” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz § 6 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanego dalej: „rozporządzeniem”, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zamieszczenie w uchwale wewnątrznie sprzecznych regulacji.

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 Gminy Kobierzyce, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

W § 14 uchwały zawarto ustalenia szczegółowe dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oznaczonych na rysunku planu miejscowego symbolami 1MW, 2MW, 3MW i 4MW. Ustalając zasady

kształtowania zabudowy, Rada Gminy Kobierzyce określiła, m. in. maksymalną wysokość zabudowy. W ust. 3 pkt 1 przyjęto: „maksymalną wysokość budynków mieszkalnych i usługowych:

- a) dla części terenów: 1MW, 3MW, 4MW znajdujących się w strefie ochrony konserwatorskiej historycznego układu ruralistycznego, o której mowa w § 8 ustala się na 9 m;
- b) dla terenu 2MW oraz pozostałych części terenów: 1MW, 3MW, 4MW znajdujących się poza strefą ochrony konserwatorskiej historycznego układu ruralistycznego, ustala się na:
 - 12 m dla dachów płaskich,
 - 14 m dla dachów stromych (min. 30⁰ spadku połaci dachowych);”

W § 14 ust. 3 pkt 2 uchwały przyjęto natomiast: „maksymalną wysokość budynków usługowych, gospodarczych i garaży ustala się na 7 m”.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo, m.in. maksymalną wysokość zabudowy. Nie ulega wątpliwości, że ustalając maksymalną wysokość zabudowy dla konkretnych terenów, wyznaczonych liniami rozgraniczającymi, wartość tę należy określić w sposób jednoznaczny. Tymczasem, jak wynika z treści uchwały, Rada Gminy Kobierzyce dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MW, 2MW, 3MW i 4MW, w przypadku sytuowania zabudowy usługowej, ustaliła w §14 kilka, wzajemnie wykluczających się wartości. W zakresie, w jakim tereny te znajdują się w strefie ochrony konserwatorskiej historycznego układu ruralistycznego maksymalna wysokość budynków usługowych ustalona została na 9 m. W przypadku terenów znajdujących się poza ww. strefą maksymalna wysokość budynków usługowych wynosi 12 m dla dachów płaskich oraz 14 m dla dachów stromych. Niezależnie od powyższych ustaleń wprowadzono dodatkowy zapis odnoszący się generalnie do budynków usługowych, gospodarczych i garaży, zgodnie z którym maksymalna ich wysokość wynosi 7 m.

Wobec powyższego stwierdzić trzeba, że tekst uchwały jest wewnętrznie sprzeczny. Taki sposób stanowienia prawa narusza natomiast zasady konstytucyjne. Skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy), to konieczne jest by zawarte w nim regulacje spełniały warunek określoności prawa, co „oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej [...] [oraz] nakaz formułowania prawa przejrzystego, tj. [...] zrozumiałego dla jednostki” (T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 184-185). Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (np.: wyroki TK z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97; z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99; z dnia 13 lutego 2001 r., K19/99; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05). 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). Jak zostało wykazane powyżej, kwestionowane fragmenty uchwały nie spełniają tych, wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny, wymogów prawidłowej legislacji, naruszając tym samym art. 2 Konstytucji RP ustanawiający zasady demokratycznego państwa prawnego.

Wyjaśniając zarzut naruszenia § 6 w zw. z § 143 rozporządzenia, należy wskazać, że zgodnie z treścią § 6 przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencję prawodawcy. Przepis § 6, zgodnie z treścią § 143, ma zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2020 r. (sygn. akt II SA/Wr 433/20), Sąd ten zwrócił uwagę, że: „Zawarcie bowiem w planie miejscowym regulacji w zakresie zasad zagospodarowania terenów, które są ze sobą sprzeczne - co nie jest w niniejszej sprawie sporne - skutkować może brakiem możliwości takiego odczytu ustaleń planu, aby możliwe było skuteczne i pozbawione wątpliwości natury interpretacyjnej wydanie pozwolenia na budowę. Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu, którego nieostrość, czy też nawet sprzeczność, pozwala na dowolne jego zastosowanie - stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem

z obrotu prawnego. Według §6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. nr 100, poz. 908), przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawarte w nich normy wyrażały intencje prawodawcy. (...) tekst normatywny powinien być sformułowany nie tylko zwięźle ale przede wszystkim precyzyjnie, tak aby nie pozwalał na dowolność interpretacji lecz by był możliwy do zastosowania w konkretnej sprawie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego formułuje normy powszechnie obowiązujące, których adresatami są zarówno organy administracyjne, jak i inne podmioty (osoby fizyczne, osoby prawne itd.). Wprowadzenie w planie miejscowym kilku różnych parametrów maksymalnej wysokości zabudowy dla tych samych terenów, sprawia, że każdy adresat tej normy prawnej (właściciel nieruchomości, czy też organ administracyjny w toku postępowania jurysdykcyjnego) może we własnym zakresie stosować dowolnie wybrany przez siebie parametr - wbrew intencji organu planistycznego. Wprowadzenie takich zapisów stanowi zatem istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i godzi w zasady poprawnej (przyzwoitej) legislacji, stanowiącej element reguły demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)".

Na skutek skierowanego do Rady Gminy Kobierzyce zapytania wyjaśniono, że właściwy parametr wysokości dla budynków usługowych został określony w punkcie 2 tej regulacji, natomiast punkt 1 powinien mieć brzmienie: „maksymalną wysokość budynków mieszkalnych:”.

Wobec oświadczenia Rady Gminy Kobierzyce oraz w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, stwierdzenie nieważności §14 ust. 3 pkt 1 we fragmencie „i usługowych” uchwały nr XLII/796/2022 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 28 października 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Lipowej, Malinowej i Jeżynowej we wschodniej części wsi Wysoka - część B należy uznać za wystarczające. Wyeliminowanie z obrotu prawnego jednego z dwóch sprzecznych ze sobą postanowień uchwały pozwoli adresatom normy prawnej 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