



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 grudnia 2022 r.

Poz. 6529

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.31.14.2022.MC2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 15 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

§ 2 ust. 9, ust. 10 i ust. 11 uchwały nr LV/483/22 Rady Miejskiej Góry z dnia 9 listopada 2022 r. zmieniającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Góra oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu 14KDd.

Uzasadnienie

Rada Miejska Góry na sesji w dniu 9 listopada 2022 r. podjęła uchwałę nr LV/483/22 zmieniającą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Góra, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 16 listopada 2022 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 2 ust. 9, ust. 10 i ust. 11 uchwały z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.) w związku z § 143 oraz § 6 i § 57 ust. 2, 3 i 4 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 roku (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanego dalej „zasadami techniki prawodawczej”, w związku 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”, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zredagowanie wskazanych przepisów uchwały w sposób uniemożliwiający adresatom norm ustalenie rzeczywistej intencji organu stanowiącego gminy, a przez to podjęcie uchwały o niezrozumiałej treści dla adresata, a jednocześnie w sposób niemogący odnieść zamierzonego celu w zakresie zmiany treści uchwały;
- załącznika nr 1 do uchwały w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu 14KDd z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 i art. 20 ust. 1 ustawy w związku z § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak ujęcia w ustaleniach zawartych w treści uchwały terenu przedstawionego na załączniku graficznym do uchwały, oznaczonego symbolem 14KDd.

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 Góry, uchwalając przedmiotową zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową, zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) 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 (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404). Organ nadzoru zwraca jednak uwagę, że w analizowanym przypadku zastosowanie znajdzie 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 bowiem 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 przepisy dotychczasowe. Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta przez Radę Miejską Góry w dniu 8 września 2021 r.

I

Mocą uchwały nr LV/483/22 z dnia 9 listopada 2022 r. Rada Miejska Góry wprowadziła zmiany do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Góra przyjętego uchwałą nr L/426/18 z dnia 21 czerwca 2018 r. W § 2 uchwały nr LV/483/22 określono zakres merytorycznych zmian, zgodnie z którym zmianie ulec miały, między innymi, regulacje § 123 ust. 4 uchwały nr L/426/18, w następujący sposób:

„9. W § 123 ust. 4 pkt 7 dodaje się literę d o brzmieniu: „dopuszcza się pozostawienie drogi w istniejących granicach działek”.

10. W § 123 ust. 4 dodaje się punkt 43 o brzmieniu: „dla terenu a141KDx szerokość w liniach rozgraniczających od 4 m do 7,5 m, zgodnie z rysunkiem planu”.

11. W § 123 ust. 4 dodaje się punkt 44 o brzmieniu: „dla terenu a142KDx szerokość w liniach rozgraniczających od 4 m do 6,5 m, zgodnie z rysunkiem planu.”

Porównanie treści uchwały nr L/426/18 oraz uchwały zmieniającej nr LV/483/22 prowadzi do ustalenia, że w § 123 ust. 4 uchwały zmienianej brak jest jednostek redakcyjnych, tj. punktów, których treść modyfikować miała uchwała zmieniająca. Ustęp 4 paragrafu 123 uchwały nr L/426/18 podzielony jest na jednostki redakcyjne będące punktami, przy czym są to jedynie dwa punkty. W ramach punktów nie wyodrębniono także osobnych jednostek redakcyjnych będących literami. Ustalone w § 2 ust. 9 uchwały zmieniającej odwołanie do § 123 ust. 3 pkt 7 uchwały nr L/426/18, do którego miała zostać dodana litera „d” jest nielogiczne. Nie ma również uzasadnienia dodanie do § 123 ust. 4 punktu o numerze 43 i 44, skoro ustęp ten zawiera tylko dwa punkty.

Zgodnie z § 56 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej w obrębie artykułu (ustępu) zawierającego wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Wyliczenie może kończyć się częścią wspólną, odnoszącą się do wszystkich punktów. Po części wspólnej nie dodaje się kolejnej samodzielnej myśli; w razie potrzeby formułuje się ją w kolejnym ustępie. Zgodnie z ustępem 2 w obrębie punktów można dokonać dalszego wyliczenia, wprowadzając litery. Punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego artykułu albo ustępu, a przy powoływaniu - skrótem „pkt” bez względu na liczbę i przypadek oraz cyframi arabskimi bez nawiasu. Każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów. W takim przypadku kropkę stawia się po części wspólnej, a każdy punkt, z wyjątkiem ostatniego, kończy się przecinkiem (§ 57 ust. 3 zasad techniki prawodawczej).

Wyliczenie w obrębie punktów (tzw. litery) oznacza się małymi literami alfabetu łacińskiego, z wyłączeniem liter właściwych tylko językowi polskiemu (ą, ć, ę, ł, ń, ó, ś, ź, ż), z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości alfabetycznej w obrębie punktu, a przy powoływaniu - skrótem „lit.” bez względu na liczbę i przypadek oraz literą alfabetu łacińskiego bez nawiasu. Każdą literę kończy się przecinkiem, a ostatnią średnikiem albo kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich liter. W takim przypadku średnik albo kropkę stawia się po części wspólnej. Z uwagi na brzmienie § 143 zasad techniki prawodawczej powyższe reguły mają zastosowanie do aktów prawa miejscowego: „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Należy również wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) wyjaśnił, że przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwac mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem w/w przepisu Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Zasada państwa prawnego, przewidująca m.in. stanowienie prawa precyzyjnego, jasnego i klarownego, stanowi też podstawę ustrojową obowiązującą wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej. W myśl art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej jedną z wartości, na których opiera się Unia jest państwo prawne.

Wspomniane ogólne wymogi ustanowione w drodze wykładni zasad konstytucyjnych, znajdują rozwinięcie normatywne w przepisach zasad techniki prawodawczej. Zawarty w Dziale I – Projekt ustawy, Rozdziale 1 – Przepisy ogólne, przepis § 6 załącznika do tego rozporządzenia stanowi, że przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Reguła opisana w § 6 zasad techniki prawodawczej, tj. wymóg zrozumiałego formułowania intencji prawodawcy i odpowiedniego jej zredagowania do tekstu prawnego, z mocy § 143 tego aktu ma zastosowanie do także do uchwał stanowiących akty prawa miejscowego.

Oceniając treść uchwały nr LV/483/22 z punktu widzenia przywołanych przepisów Konstytucji RP oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” należy stwierdzić, że uchwała ta nie spełnia wymogu przejrzystości i zrozumiałości stanowionych norm prawnych. Treści uchwały zmieniającej nie można w sposób jednoznaczny powiązać z przepisami prawnymi zawartymi w uchwale zmienianej. Uchwała zmieniająca wprowadza zmiany do postanowień przepisów, których w treści uchwały zmienianej (nr L/426/18) brak.

W ocenie organu nadzoru stwierdzone naruszenie prawa jest istotne. Nie mogą bowiem być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym błędy w procesie stanowienia norm prawa powodujące brak prawidłowych powiązań pomiędzy jednostkami redakcyjnymi aktu zmieniającego oraz aktu nowelizowanego. Takie bowiem działanie uchwałodawcze organu stanowiącego gminy nie tylko nie stanowi skutecznego działania prawodawczego (nie odnosi skutku zmiany normy prawnej), ale może także wprowadzać w błąd adresatów norm, uniemożliwiając im ustalenie ostatecznej treści przepisów aktu prawa miejscowego, a także prawidłowe zrekonstruowanie intencji organu stanowiącego gminy.

II

Jak wynika z załącznika nr 1 do uchwały, stanowiącego rysunek planu, w granicach obszaru objętego planem znajduje się, wyznaczony w liniach rozgraniczających teren oznaczony symbolem 14KDD.

Jednocześnie, zarówno w treści uchwały zmieniającej (nr LV/483/22), jak i uchwały zmienianej (nr L/426/18) brak jest jakichkolwiek ustaleń dotyczących tego terenu.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji, z zakresu infrastruktury technicznej. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Z kolei zgodnie z § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 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, a na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Mając na uwadze powyższe regulacje należy stwierdzić, że część tekstowa planu oraz załącznik graficzny stanowią całość. Postanowienia części tekstowej planu oraz oznaczenia graficzne powinny umożliwiać jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku, gdy powiązanie takie nie jest możliwe, oznacza to, że zostały naruszone zasady sporządzania planu. Skoro zatem do wyrysowanego na załączniku graficznym do uchwały terenu oznaczonego symbolem 14KDD nie odnosi się część tekstowa planu miejscowego, to w tym zakresie istnieje niespójność pomiędzy treścią planu, a jego częścią graficzną. Powyższe oznacza, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego we wskazanym zakresie został podjęty z naruszeniem zasad sporządzania planu.

Jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (wyrok z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 688/12): „w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. określono szczegółowe wymagania dotyczące projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który składa się z części tekstowej i graficznej. Tekst planu stanowi treść uchwały rady gminy a jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń wyrażonych graficznie na rysunku. Rysunek planu musi być więc uwzględniony w takim zakresie w jakim jest "opisany". W pewnym uproszczeniu rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu planu (...) Wobec oczywistej sprzeczności między rysunkiem planu a jego tekstem – niezależnie od tego, czy nastąpiła ona na skutek omyłki czy też świadomego zabiegu, niedopuszczalne było pozostawienie w obrocie prawnym zapisu tekstu planu, który nie znajduje potwierdzenia na jego rysunku oraz fragmentu rysunku planu, dla którego nie ma ustaleń w tekście.”. Z kolei w wyroku z dnia 31 lipca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 328/12, Sąd ten wskazał, że: „Tekst planu i rysunek planu stanowią jedną całość, część tekstowa stanowi jego treść, natomiast część graficzna wskazuje za pomocą przyjętych symboli i nazewnictwa powiązanie z częścią tekstową planu (art. 20 ust. 1 zd. 2 u.p.z.p. i § 8 ust. 2 rozp. Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.). Jeżeli zatem istnieje niespójność pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu to oznacza, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 zd. 2 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.”.

W wyroku z dnia 6 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wr 28/21, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu podtrzymał dotychczasowe stanowisko wskazując, że: „Skoro uchwała nie przewiduje żadnych ustaleń dla terenów RO i 1KDZ, to tym samym Rada objęła wskazane tereny planem miejscowym bez ustalenia dla nich przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania. Zgodzić się należy z organem nadzoru, że taki sposób regulacji stanowi istotne naruszenie prawa, które prowadzić musi do eliminacji z części

graficznej uchwały terenów RO i 1KDZ. Powoduje bowiem jedynie pozorne objęcie określonego terenu planem miejscowym przy braku rzeczywistego ukształtowania ładu przestrzennego”.

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