



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 15. ust. 3 pkt 6 lit. b we fragmencie „6 m” uchwały nr XLVI/384/18 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu usług sportu obejmującego działkę nr 35/2 położoną w obrębie Groblice, gmina Siechnice.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Siechnicach, powołując się art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.) oraz art. 3 i 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.) – dalej także jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 22 lutego 2018 r. uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu usług sportu obejmującego działkę nr 35/2 położoną w obrębie Groblice, gmina Siechnice – dalej jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała, wraz z dokumentacją prac planistycznych, wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 7 marca 2018 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej § 15 ust. 3 pkt 6 lit. b we fragmencie „6 m” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 20 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na ustanowieniu planu miejscowego, którego część tekstowa jest niespójna z częścią graficzną.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Natomiast stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy, 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 części.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest wadą prawną polegającą na niezgodności części tekstowej planu z częścią graficzną. Dokonując ustaleń dotyczących terenu IUS/U, w części tekstowej uchwały zapisano, że „ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy w odległościach (zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu): a) 4 m od linii rozgraniczających drogi wewnętrznej KDW, b) 6 m od linii rozgraniczających *ul. Kolejowej (dz. 300dr)* znajdującej się poza granicą obszaru objętego planem” (§ 15 ust. 3 pkt 6 uchwały). Na rysunku planu odległość w jakiej wrysowano linię zabudowy od *ul. Kolejowej* wynosi natomiast 8 m (i tak na rysunku planu jest oznaczona).

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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 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) – dalej także jako: rozporządzenie, wynika, że projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego

i rysunku planu miejscowego, natomiast zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia, 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., II SA/Lu 393/09, LEX nr 569876).

W przedmiotowej sprawie, odmienne ustalenia – dotyczące terenu oznaczonego symbolem IUS/U – w treści planu oraz na załączniku graficznym planu powodują, że uchwała nie tylko jest nieczytelna, bowiem jej rysunek graficzny nie ma odzwierciedlenia w treści, ale również narusza zasady sporządzania projektu planu określone w powołanych powyżej przepisach.

W tym kontekście zasadne byłoby wyeliminowanie z uchwały ustaleń obejmujących teren oznaczony symbolem „IUS/U”. Stwierdzenie nieważności zakwestionowanego ustalenia na rysunku planu w części obejmującej ten teren przy jednoczesnym usunięciu odniesień do tego terenu w części tekstowej uchwały byłoby przy tym o tyle konieczne, że doprowadziłoby do spójności części tekstowej z częścią graficzną, nie naruszając przy tym spójności pozostałej części aktu prawnego (porównaj: wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 września 2012 r., IV SA/Wa 29/12, LEX nr 1345896).

Plan miejscowy, zawierający część tekstową i graficzną jest całością, a co za tym idzie oba te elementy planu muszą być całkowicie spójne i jednoznaczne. To zaś oznacza, że wymagane jest takie opracowanie planu, aby w jak największym stopniu wyeliminować niejednoznaczności mogące wyniknąć ze jego stosowania. „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób «czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych». Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych” (wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2009 r., II OSK 1854/08, LEX nr 563545).

Z tego względu wobec jednoznacznych, ale odmiennych ustaleń dotyczących nieprzekraczalnej linii zabudowy dla terenu IUS/U zawartych w dwóch częściach uchwały niedopuszczalne byłoby pozostawienie w obrocie prawnym tak sformułowanego – w tym zakresie – aktu prawnego. Uchwała nie tyle budzi wątpliwości interpretacyjne, co w ogóle nie pozwala na odczytanie z niej obowiązującej normy w zakresie nieprzekraczalnej linii zabudowy dla terenu IUS/U, to zaś decyduje o istotnym naruszeniu prawa dokonany przy podejmowaniu uchwały.

Zgodnie z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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 części. Jak podkreśla się w literaturze (porównaj np.: H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX nr 143795), ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność regulacji, w których taka niezgodność występuje.

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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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.

Nie sposób również pominąć tego, że istotne naruszenie prawa dokonane w niniejszej uchwale, tj. ustalenie sprzecznych regulacji w części tekstowej i graficznej, prowadzi do niekoherentności uchwały i wprowadza w błąd przeciętnego jej adresata, w tym także właścicieli terenu IUS/U. Taki sposób stanowienia prawa narusza zasady konstytucyjne. Skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, 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 (porównaj: wyroki TK, np.: 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.

„Część tekstowa i część graficzna planu miejscowego tworzą całość, obydwie są integralnymi, równorzędnymi częściami planu. Nie można odczytywać części tekstowej (treści uchwały) planu bez analizy odpowiadającej jej części graficznej” (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 września 2010 r., II SA/Go 493/10, LEX nr 707352), jak i nie można odczytać tylko części graficznej i stosować norm z niej wynikających przed normami wynikającymi z części tekstowej, tak jakby część graficzna planu miejscowego usytuowana była wyżej w hierarchii źródeł prawa niż część tekstowa. Co więcej, organ stanowiący gminy nie jest również władny ustalać, w stanowionej przez siebie uchwale – regul kolizyjnych, które określonym częściom aktu prawa miejscowego nadawały wyższą hierarchicznie moc wiążącą niż moc prawna pozostałych części. Tym samym posłużenie się sformulowaniem „ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy w odległościach (zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu)” nie może być uznawane za wystarczające dla przyjęcia, że ustalenia dokonane w części graficznej należy stosować w przypadku ich niezgodności z częścią tekstową planu.

Niemniej jednak, wobec znaczenia wskazanego fragmentu treści § 15 ust. 3 pkt 6 uchwały („zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu”) – popartego przedstawionymi w toku postępowania nadzorczego wyjaśnieniami Burmistrza Siechnic – możliwe jest ustalenie, że niekoherentność części tekstowej i graficznej uchwały wynika z błędnej regulacji zawartej w części tekstowej planu, a w konsekwencji – dla przewrócenia zgodności części tekstowej planu z jego częścią graficzną – wystarczające jest stwierdzenie nieważności jedynie § 15 ust. 3 pkt 6 lit. b we fragmencie „6 m” uchwały. Taki sposób ograniczenia przedmiotu rozstrzygnięcia nadzorczego – jeżeli okoliczności sprawy na to pozwalają – jest aprobowane w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (porównaj: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lutego 2017 r., II SA/Wr 824/16, LEX nr 2239261), a zatem, odwołując się do zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 8 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), uznano, że naruszającym prawo jest § 15 ust. 3 pkt 6 lit. b we fragmencie „6 m” uchwały.

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

Paweł Hreniak