



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 17. we fragmencie „44.MN,” uchwały nr XXVII/170/20 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 24 września 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Ścinawa, obręb Tymowa oraz jej załącznika w zakresie terenów 52.MN.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Ścinawie, powołując się art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.) – dalej także jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 24 września 2020 r. uchwałę nr XXVII/170/20 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Ścinawa, obręb Tymowa – dalej jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała, wraz z dokumentacją prac planistycznych, wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 2 października 2020 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej:

- § 17 we fragmencie „44.MN” został podjęty 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.), polegającym na zamieszczeniu w uchwale wewnątrznie sprzecznych regulacji;**
- załącznik w zakresie terenu 52.MN został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia, polegającym na wyznaczeniu terenu bez określenia jakichkolwiek ustaleń dotyczących jego przeznaczenia oraz zasad jego zagospodarowania.**

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. Unormowanie to 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. Plan miejscowy podjęty uchwałą Rady Miejskiej w Ścinawie narusza zasady sporządzania takiego aktu prawa miejscowego, co powodowało konieczność stwierdzenia nieważności w częściach opisanych na wstępie.

1. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Nie ulega wątpliwości, że dla jednego terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi należy jednoznacznie wskazać przeznaczenie, a ponadto dokonać dla niego ustaleń opisanych w innych przepisach art. 15 ust. 2 i 3 ustawy.

Tymczasem dla terenu 44.MN dokonano ustalenia przeznaczającego go pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (przeznaczenie podstawowe), ale jednocześnie odniesiono dwa odmienne przepisy ustalające jego przeznaczenie uzupełniające. W jednym z nich (§ 14 uchwały) są to usługi nieuciążliwe, zabudowę zagrodową i wody powierzchniowe, zaś w drugim (§ 17 uchwały) jedynie usługi nieuciążliwe i wody powierzchniowe. Wskazane § 14 i § 17 uchwały w sposób odmienny kształtują również zasady zagospodarowania i parametry zagospodarowania terenu (w tym maksymalną intensywność zabudowy).

Opierając się wyłącznie na tekście uchwały nie sposób ustalić według których norm należy zagospodarowywać teren 44.MN.

Wobec powyższego stwierdzić trzeba, że tekst uchwały jest niekoherentny. 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.

Niemniej jednak – na podstawie wyjaśnień przedstawionych w toku postępowania nadzorczego przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Ścinawie – możliwe jest ustalenie, że niekoherentność uchwały wynika z błędnej regulacji zawartej w § 17 uchwały, a w konsekwencji – dla przewrócenia zgodności części tekstowej planu z jego częścią graficzną – wystarczające jest stwierdzenie nieważności jedynie § 17 we fragmencie „44.MN” uchwały. Taki sposób ograniczenia przedmiotu rozstrzygnięcia nadzorczego – jeżeli okoliczności sprawy na to pozwalają – jest aprobowany 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 § 17 we fragmencie „44.MN” uchwały.

2. 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 – 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.

W art. 20 ust. 1 ustawy wskazano, że 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.

Z powyższych przepisów wynika jednoznacznie, że plan miejscowy 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 lub oznaczenia graficzne na rysunku planu sytuują w przestrzeni prawa i obowiązki wynikające z norm ustawowych. Innymi słowy, rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu oraz służy wyznaczaniu obszarów, na których obowiązują określone ustalenia wynikające z części tekstowej planu albo innych przepisów powszechnie obowiązujących, a zatem nie może zawierać ustaleń odmiennych od treści uchwały albo sprzecznych z jakimikolwiek regulacjami prawa powszechnie obowiązującego, a także nie może obejmować obszarów, w odniesieniu do których tekst planu nie przewiduje żadnych ustaleń.

Tymczasem dla terenu oznaczonego na załączniku graficznym jako 52.MN nie dokonano żadnych ustaleń w części tekstowej uchwały. Oznacza to, że Rada Miejska w Ścinawie objęła wskazany teren planem miejscowym bez ustalenia dla niego przeznaczenia oraz zasad jego zagospodarowania. Taki sposób regulacji stanowi istotne naruszenie prawa, który powodować musi eliminację z części graficznej uchwały wskazanego terenu 52.MN. Powoduje on bowiem jedynie pozorne objęcie określonego terenu planem miejscowym (czego konsekwencją jest konieczność stosowania do niego regulacji odnoszących się do obszarów objętych planami miejscowymi i brak możliwości stosowania tych przepisów, które odnoszą się do obszarów, na których plany miejscowe nie obowiązują), przy jednoczesnym braku rzeczywistego ukształtowania ładu przestrzennego.

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