



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 września 2015 r.

Poz. 3933

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.108.11.2015.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 23 września 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XIV/89/15 Rady Gminy Podgórzyn z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Staniszków w Gminie Podgórzyn.

Uzasadnienie

Rada Gminy Podgórzyn, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 3 ust. 1, art. 20 ust. 1, art. 27, art. 33 i art. 34 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.) – dalej także jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 27 sierpnia 2015 r. uchwałę w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Staniszków w Gminie Podgórzyn – dalej także jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 3 września 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 i 2 w związku z art. 17 pkt 1 i art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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. Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (art. 14 ust. 2 ustawy). Artykuł 17 pkt 1 ustawy wymaga zaś, by organ wykonawczy gminy po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego ogłosił w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia. 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, a także poinformowanie o wszczęciu procedury prawodawczej wszystkich zainteresowanych osób.

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 obszarowo poza granice wyznaczone w uchwale „przystąpieniowej”, skutkować winno stwierdzeniem nieważności planu jako nieopracowanego w odpowiednim zakresie uchwałą o przystąpieniu do jego sporządzenia, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Mimo tak określonych wymogów ustawowych, ustalenia uchwały nr XIV/89/15 Rady Gminy Podgórzyn z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Stanisławów w Gminie Podgórzyn odnoszą się do terenów MN.14, ZN.2 oraz ZL.1, które to tereny – zgodnie z uchwałą nr VII/30/11 Rady Gminy Podgórzyn z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Stanisławów w Gminie Podgórzyn – obejmują większy obszar, niż wyznaczony uchwałą nr LI/394/2014 Rady Gminy Podgórzyn z dnia 31 października 2014 r. w sprawie przystąpienia do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Stanisławów w Gminie Podgórzyn (i większy niż wynikałoby to z załącznika graficznego do kwestionowanej uchwały nr XIV/89/15).

Istotne naruszenie prawa dokonane w niniejszej uchwale wynika już z niespójności pomiędzy jej częścią tekstową a graficzną. Część tekstowa modyfikuje bowiem regulacje uchwały VII/30/11 w zakresie terenów MN.14, ZN.2 i ZL.1, zaś część graficzna wskazuje na objęcie wprowadzaną zmianą terenów będących jedynie ich wycinkiem. Może to powodować wątpliwości w zakresie koherentności uchwały i wprowadzać w błąd przeciętnego jej adresata, w tym także właścicieli tych części terenów MN.14, ZN.2 i ZL.1, które nie zostały oznaczone na załączniku graficznym. Taki sposób stanowienia prawa narusza zasady konstytucyjne. Przedmiotowa uchwała jest bowiem aktem prawa miejscowego, w związku z czym konieczne jest by zawarte w niej 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. Załasiński, *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, LEX nr 34601; z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, LEX nr 39281; z dnia 13 lutego 2001 r., K19/99, LEX nr 46368; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, LEX nr 165332; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05, LEX nr 231203). 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, LEX nr 155504). Jak zostało wykazane powyżej, kwestionowane przepisy 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, oznaczenia terenów (MN.14, ZN.2 i ZL.1) w części graficznej uchwały zmieniającej muszą być interpretowane w zgodzie z uchwałą zmienianą i jej załącznikiem graficznym. Uchwała zmieniająca posługuje się zaś oznaczeniami tożsamymi z tym jakie występują w uchwale zmienianej (nie wydziela tym samym z terenów MN.14, ZN.2 i ZL.1 żadnych nowych obszarów), a zatem nie można

przyjmować, że ustalenia części tekstowej odnosić się będą tylko do tych fragmentów wydzielonych terenów, na które wskazuje załącznik graficzny do kwestionowanej uchwały.

Sposób redakcji uchwały zmieniającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powoduje, że wprowadzane zmiany odnosić się będą do całego terenu MN.14, całego terenu ZN.2 oraz całego terenu ZL.1, w takich granicach, w jakich zostały one wyznaczone uchwałą nr VII/30/11 w jej pierwotnym brzmieniu. Tymczasem uchwała „przystąpieniowa”, która rozpoczęła procedurę planistyczną prowadzącą do uchwalenia kwestionowanej uchwały zmieniającej (tak, jak załącznik graficzny do kwestionowanej uchwały), przewiduje zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jedynie dla części terenu MN.14, części terenu ZN.2 oraz części terenu ZL.1. Tym samym zmiany wprowadzone do uchwały nr VII/30/11 wykraczają poza ustalenia uchwały nr LI/394/2014.

W sposób istotny naruszona została tym samym procedura zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co – zgodnie z art. 28 ustawy – powodować musi stwierdzenie nieważności uchwały naruszającej art. 14 ust. 1 i 2 w związku z art. 17 pkt 1 art. 27 ustawy.

Co więcej, zmiana dokonana w § 1 pkt 1 uchwały (tj. dodanie § 3 pkt 22) odnosi się do całej uchwały VII/30/11, ponieważ wprowadza nową regulację do rozdziału I tej uchwały, w którym zawarto przepisy ogólne odnoszące się do wszystkich terenów nią objętych. Poczynione wcześniej argumenty o niekoherencji uchwały i podjęciu jej z pominięciem wymaganej procedury pozostają zatem aktualne także w odniesieniu do § 1 pkt 1 uchwały, z tym że w jego zakresie naruszenia prawa nie wynikają jedynie z zastosowania oznaczeń terenu tożsamyh co do nazwy (a odmiennych obszarowo) z już istniejącymi. Wprowadzenie przepisów odnoszących się do całego obszaru planu miejscowego w ramach jego fragmentarycznej zmiany nie jest bowiem możliwe bez względu na techniczno-legislacyjny sposób dokonania takiej zmiany. Także w tym przypadku podkreślić należy istotne naruszenie art. 14 ust. 1 i 2 w związku z art. 17 pkt 1 art. 27 ustawy.

Warto także wskazać, że już w uchwale w sprawie przystąpienia do opracowywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (LI/394/2014) przewidziano zmianę dla części terenów MN.14 i ZN.2, przy jednoczesnym wskazaniu, że zmianie ulegną przeznaczenia terenów MN.14, ZN.2 i ZL.1 (bez wskazywania, że chodzi o ich części) oraz ustalenia szczegółowe i indywidualne dla terenów MN, ZL i ZN, a także definicje wykorzystywane w planie. Taki sposób zakreślenia zmiany planu, w zestawieniu z granicami obszaru objętego planowaną zmianą, mógł budzić wątpliwości, co do jego prawidłowości. Prawidłowa realizacja tak zakreślonej zmiany planu była jednak możliwa poprzez odpowiednią redakcję uchwały zmieniającej, taką która prowadziłaby do nowelizacji przepisów wyłącznie w zakresie terenów objętych wyznaczonymi granicami. Kwestionowana uchwała w żadnym stopniu nie sprostала takim wymaganiom.

Wskazane argumenty dowodzą, że podjęta przez Radę Gminy Podgórzyn uchwała jest niekoherentna (niespójne są jej części tekstowa i graficzna), przez co narusza art. 2 Konstytucji RP i została podjęta z naruszeniem procedury zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, naruszając tym samym, w sposób istotny, art. 14 ust. 1 i 2 w związku z art. 17 pkt 1 i art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 28 ust. 1 tej ustawy powoduje to konieczność stwierdzenia jej nieważności.

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:
T. Smolarz