



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 kwietnia 2021 r.

Poz. 1915

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.29.4.2021.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 15 kwietnia 2021 r.

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

§ 12 ust. 2 pkt 2 uchwały nr XXXIII/261/2021 Rady Gminy Głogów z dnia 10 marca 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obręb Przedmoście gmina Głogów.

Uzasadnienie

Rada Gminy Głogów, na sesji w dniu 10 marca 2021 r., podjęła uchwałę nr XXXIII/261/2021 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obręb Przedmoście gmina Głogów, zwaną dalej także „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 19 marca 2021 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §12 ust. 2 pkt 2 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 2020 r. poz. 293 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 wewnętrznie 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 Głogów, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

W § 12 uchwały zawarto ustalenia szczegółowe dla terenów o symbolach 1.R i 2.R: „1. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1.R, 2.R ustala się następujące przeznaczenie: 1) podstawowe: rolniczy – grunty rolne, uprawy polowe, 2) uzupełniające: infrastruktura techniczna. 2. Na terenach, o których mowa w ust. 1, ustala się następujące zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz zasady kształtowania krajobrazu: 1) ustala się zakaz lokalizacji budynków, oraz budowli rolniczych, 2) dla budowli rolniczych ustala się maksymalną wysokość do 15 m, 3) dopuszcza się lokalizację infrastruktury technicznej, lokalizacja infrastruktury technicznej nie może naruszać przepisów odrębnych.”.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo, m.in. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną wysokość zabudowy. Jak wynika z treści uchwały, Rada Gminy Głogów w §12 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały, w punkcie 1 zakazuje lokalizacji budowli rolniczych, a w punkcie 2 ustala dla budowli rolniczych maksymalną wysokość.

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 norm 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 dwóch różnych parametrów wysokości dla tego samego terenu, 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 (przyswoitej) legislacji, stanowiącej element reguły demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)”.

W toku postępowania nadzorczego, organ nadzoru pismem z dnia 7 kwietnia 2021 r. wystąpił do Rady Gminy Głogów z zapytaniem o wyjaśnienie rozbieżności. W odpowiedzi z dnia 9 kwietnia 2021 r. Przewodniczący Rady Gminy wyjaśnił, że ustalenie z §12 ust. 2 pkt 2 uchwały jest pomyłką redakcyjną i powinno być wykreślone. Tym samym należy uznać za prawidłowy zapis §12 ust. 2 pkt 1 uchwały, zakazujący budowl rolniczych.

Wobec oświadczenia Rady Gminy Głogów oraz w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, stwierdzenie nieważności §12 ust. 2 pkt 2 uchwały 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