



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 lutego 2022 r.

Poz. 901

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.126.1.2022.AS WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 18 lutego 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 5 ust. 5 pkt 3 lit. f we fragmencie „mieszkalnych” oraz § 5 ust. 6 pkt 3 lit. f we fragmencie „mieszkalnych” uchwały nr 104/21 Rady Miejskiej w Strzegomiu z dnia 22 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu wsi Międzyrzecze, w gminie Strzegom.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Strzegomiu na sesji w dniu 22 grudnia 2021 r., podjęła uchwałę nr 104/21 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Międzyrzecze, zwaną dalej także „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 20 stycznia 2022 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 5 ust. 5 pkt 3 lit. f we fragmencie „mieszkalnych” oraz § 5 ust. 6 pkt 3 lit. f we fragmencie „mieszkalnych 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 2021 r. poz. 741 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 Miejska w Strzegomiu, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

W § 5 ust. 5 i 6 uchwały zawarto ustalenia szczegółowe dla terenów o symbolach 1U/P i 2U/P. Przeznaczenie podstawowe dla tych terenów określono jako tereny zabudowy usługowej i produkcyjnej. Przeznaczenie uzupełniające to urządzenia towarzyszące w tym: drogi wewnętrzne, miejsca parkingowe i garaże, infrastruktura

techniczna oraz tereny zieleni urządzonej. Jednocześnie w zapisach § 5 ust. 5 pkt 3 lit. f, oraz § 5 ust. 6 pkt 3 lit. f, dla terenów oznaczonych symbolami: 1U/P, oraz 2 U/P ustalono zasady kształtowania połączeń dachowych w budynkach mieszkalnych. Tymczasem jak wyżej wskazano zarówno przeznaczenie podstawowe jak i przeznaczenia uzupełniające dla terenów o symbolach 1U/P 1 2U/P nie dopuszczają dla tych terenów funkcji mieszkaniowej.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo między innymi zasady kształtowania zabudowy. Zgodnie zaś z § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Jak wynika z treści uchwały Rada Miejska w Strzegomiu w § 5 ust. 5 pkt 3 lit. f oraz w § 5 ust. 6 pkt 3 lit. f uchwały ustaliła obowiązującą geometrię dachów dla budynków mieszkalnych, mimo że zabudowa mieszkaniowa, jak już wskazano, dla terenów o symbolach 1U/P 1 2U/P nie została w planie przewidziana.

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., K 19/99; 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 związku 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 takich zapisów stanowi zatem istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i godzi w zasady

poprawnej (przyzwoitej) legislacji, stanowiącej element reguły demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)”.

W toku postępowania nadzorczego Burmistrz Strzegomia w piśmie WZN.6721.7.2016. BF z dnia 8 lutego 2022 r. wyjaśnił, że w ustaleniach dla terenu 1U/P 1 2U/P w pkt 3 lit. f omyłkowo wpisano słowo „mieszkalnych”. Prawidłowy zapis powinien brzmieć „ustala się jako obowiązujące stosowanie w budynkach połaci dachowych do 45 stopni, w układzie symetrycznym, dopuszcza się dachy wielospadowe”.

Wobec oświadczenia Burmistrza Strzegomia oraz w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, stwierdzenie nieważności § 5 ust. 5 pkt 3 lit. f we fragmencie „mieszkalnych” oraz § 5 ust. 6 pkt 3 lit. f we fragmencie „mieszkalnych” należy uznać za wystarczające. Wyeliminowanie z obrotu sprzecznych z pozostałymi regulacjami fragmentów 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