



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 14 października 2024 r.

Poz. 5152

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-N.4131.52.2.2024.MW3 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 11 października 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465),

stwierdzam nieważność

§ 10 ust. 3 pkt 1 lit. a we fragmencie „, gospodarowania odpadami” uchwały nr IV/37/2024 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 23 sierpnia 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Tęczowej i Logistycznej w południowej części obrębu Bielany Wrocławskie - część B.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kobierzyce na sesji w dniu 23 sierpnia 2024 r. podjęła uchwałę nr IV/37/2024 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Tęczowej i Logistycznej w południowej części obrębu Bielany Wrocławskie - część B, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 11 września 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 10 ust. 3 pkt 1 lit. a we fragmencie „, gospodarowania odpadami” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), zwanej dalej także „upzp”, w związku 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 związku 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, budzących wątpliwości interpretacyjne.

Na wstępie należy zaznaczyć, że w dniu 24 września 2023 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688), dalej jako: ustawa zmieniająca. Na mocy art. 67 ust. 3 ustawy zmieniającej zastosowanie jednak znajdują przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej, tj. w brzmieniu obowiązującym do dnia 23 września 2023 r. Wyżej wymieniony przepis ustawy zmieniającej został powołany w postawie prawnej uchwały. W konsekwencji organ nadzoru dokonał oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym do 23 września 2023 r.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 upzp. Zgodnie z jego treścią, w brzmieniu obowiązującym do 23 września 2023 r., 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 upzp, pozwala stwierdzić, że zawarte w przedmiotowej uchwale ustalenia naruszają w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

W § 10 uchwały określono zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji. W ust. 3 pkt 1 lit. a tego paragrafu ustalono, że dla samochodów osobowych, dla produkcji przemysłowej, składów i magazynów oraz dla gospodarowania odpadami liczba miejsc parkingowych wynosi: nie mniej niż 1 miejsce do parkowania na 4 stanowiska pracy. Jednocześnie w § 10 ust. 3 pkt 1 lit. e uchwały ustalono w sposób następujący liczbę miejsc parkingowych dla samochodów osobowych dla pozostałych usług, w tym usług handlu do 100 m² powierzchni sprzedaży oraz gospodarowania odpadami:

- nie mniej niż 2 miejsca do parkowania dla usług prowadzonych na powierzchni całkowitej do 20 m²,
- następne 3 miejsca do parkowania dla usług prowadzonych na powierzchni całkowitej powyżej 20 m² do 50 m²,
- na każde następne rozpoczęte 50 m² powierzchni usług - 2 miejsca do parkowania.

Zarówno w świetle przepisów uchwały (§ 4 oraz § 14 ust. 1 pkt 1 uchwały), jak i przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404) „gospodarowanie odpadami” nie mieści się ani w kategorii przeznaczeń pod usługi, ani w kategorii przeznaczeń pod produkcję. W świetle ww. rozporządzenia „teren gospodarowania odpadami” stanowi klasę przeznaczenia terenu pod infrastrukturę techniczną (załącznik nr 1 do rozporządzenia).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp, w brzmieniu obowiązującym do 23 września 2024 r., w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji.

Nie ulega wątpliwości, że ustalając minimalną liczbę miejsc do parkowania należy ją określić w sposób jednoznaczny, w sposób nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem Rada Gminy Kobierzyce zamieściła w § 10 rozbieżne ustalenia co do minimalnej liczby miejsc parkingowych dla samochodów osobowych dla terenów, na których przewidziano możliwość gospodarowania odpadami (zob. § 14 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały),

Mianowicie w § 10 ust. 3 pkt 1 lit. a uchwały określono minimalną liczbę miejsc parkingowych w przeliczeniu na liczbę stanowisk pracy (nie mniej niż 1 miejsce do parkowania na 4 stanowiska pracy). Jednocześnie w odrębnej regulacji, w § 10 ust. 3 pkt 1 lit. e uchwały, dla tych terenów określono minimalną liczbę miejsc parkingowych w stosunku do powierzchni całkowitej, na której prowadzone są usługi (nie mniej niż 2 miejsca do parkowania dla usług prowadzonych na powierzchni całkowitej do 20 m², następne 3 miejsca do parkowania dla usług prowadzonych na powierzchni całkowitej powyżej 20 m² do 50 m² oraz na każde następne rozpoczęte 50 m² powierzchni usług - 2 miejsca do parkowania).

Z § 10 ust. 3 uchwały wynika, że intencją uchwałodawcy było powiązanie minimalnej liczby miejsc parkingowych albo z liczbą stanowisk pracy (pkt 1 lit. a), albo z określoną powierzchnią, na której produkcja lub usługi są prowadzone (pkt 1 lit. b-e i pkt 2). W żadnym przepisie uchwały Rada Gminy nie przewidziała, by wymaganą, minimalną liczbę miejsc parkingowych przeliczać zarówno na liczbę stanowisk pracy, jak i na zagospodarowaną zgodnie z przeznaczeniem powierzchnię.

Intencję taką potwierdza przeprowadzone z udziałem organów Gminy postępowanie wyjaśniające. Na skutek skierowanego do Rady Gminy Kobierzyce zapytania wyjaśniono, że „ustalenia dla terenu gospodarowania odpadami zostały powielone omyłkowo, właściwa wartość zapisana jest w § 10 ust. 3 pkt 1 lit. e uchwały”. Z tego powodu organy Gminy wniosły o stwierdzenie nieważności części ustaleń § 10 ust. 3 pkt 1 lit. a we fragmencie „, , gospodarowania odpadami”.

Nadto zwrócić należy uwagę na sam sposób sformułowania wymagań co do minimalnej liczby miejsc parkingowych dla terenu gospodarowania odpadami. Mianowicie określenie wymaganej, minimalnej liczby miejsc parkingowych dla tego samego terenu nastąpiło w dwóch różnych jednostkach redakcyjnych, tj. w § 10 ust. 3 pkt 1 lit. a oraz § 10 ust. 3 pkt 1 lit. e uchwały, w których zastosowano odmienne kryteria przeliczeniowe.

Tymczasem w przypadku innych terenów uchwałodawca kompleksowo, w jednej jednostce redakcyjnej uregulował wymogi co do minimalnej liczby miejsc postojowych.

Wobec powyższego sposób sformułowania ustaleń planu miejscowego co do minimalnej liczby miejsc postojowych dla samochodów osobowych na terenach gospodarowania odpadami, prowadzi do wątpliwości interpretacyjnych i powoduje, że plan ten jest niejasny i nieprzejrzysty dla potencjalnych adresatów realizujących zamierzenia inwestycyjne na terenie, dla którego takie wewnętrznie sprzeczne ustalenia obowiązują. Taki sposób stanowienia prawa miejscowego 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 miejscowym kilku różnych parametrów maksymalnej wysokości zabudowy dla tych samych terenów, 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)”.

Wobec oświadczenia Rady Gminy Kobierzyce oraz w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, stwierdzenie nieważności § 10 ust. 3 pkt 1 lit. a we fragmencie „ , gospodarowania odpadami” uchwały nr IV/37/2024 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 23 sierpnia 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Tęczowej i Logistycznej w południowej części obrębu Bielany Wrocławskie - część B, należy uznać za wystarczające. Wyeliminowanie z obrotu prawnego

jednego z dwóch sprzecznych ze sobą postanowień uchwały pozwoli adresatom normy prawnej na 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:
Maciej Awizeń