



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.148.2.2025.MW3

Wrocław, 1 grudnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153),

stwierdzam nieważność

§ 9. we fragmencie „wyszczególnionej w § 21” uchwały nr 331/XX/2025 Rady Miejskiej Węglińca z dnia 27 października 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wyodrębnionych terenów położonych na obszarze wsi Kościelna Wieś.

Uzasadnienie

Rada Miejska Węglińca na sesji w dniu 27 października 2025 r. podjęła uchwałę nr 331/XX/2025 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wyodrębnionych terenów położonych na obszarze wsi Kościelna Wieś, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 listopada 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 9 we fragmencie „wyszczególnionej w § 21” 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 niemożliwych do pogodzenia, wewnątrznie sprzecznych ustaleń.

Podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 upzp. Zgodnie z jego treścią, istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub 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.

Zgodnie z § 9 uchwały, w zakresie wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, dla terenu drogi publicznej wyszczególnionej w § 21 obowiązują następujące ustalenia: 1) lokalizacja infrastruktury technicznej niezwiązanej z drogą na warunkach określonych w przepisach odrębnych; 2) lokalizacja zieleni w formie nie kolidującej z przeznaczeniem podstawowym na warunkach określonych w przepisach odrębnych; 3) ustala się zakaz lokalizacji tymczasowych obiektów usługowo-handlowych.

Przepis ten określa ustalenia w zakresie wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych dla terenu drogi publicznej, przy czym wskazanie, których terenów ustalenia te dotyczą nie nastąpiło przez podanie symboli terenów, lecz przez odesłanie do § 21. Tymczasem w § 21 uchwały nie ma mowa o terenach drogowych, lecz o terenie rolnictwa z zakazem zabudowy 1RN. Odesłanie do § 21 uchwały jest ewidentnym błędem, albowiem wymagania określone w § 9 mogą odnosić się wyłącznie do terenów dróg publicznych. Potwierdzają to udzielone Wojewodzie w trakcie postępowania nadzorczego wyjaśnienia Gminy, w których wskazano, że „Zapis §9 uchwały odsyłający do zapisów §21 w zakresie wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych dla terenu drogi publicznej jest pomyłką pisarską. W granicach

obszaru objętego planem występuje tylko jedno przeznaczenie terenu na cele drogi publicznej - w § 18 (drogi dojazdowe 1KDD i 2KDD), należy więc ten zapis odnosić do §18 a nie do §21”.

Nie sposób jednak zgodzić się z argumentacją Gminy wskazującą, że ww. błędy nie wymagają żadnej ingerencji nadzorczej. Taki sposób sformułowania ustaleń planu miejscowego prowadzi bowiem 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.

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

W celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, stwierdzenie nieważności § 9 we fragmencie „wyszczególnionej w § 21” uchwały należy uznać za wystarczające. Wyeliminowanie z obrotu prawnego 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

Anna Żabska