

Olsztyn, dnia 31 stycznia 2025 r.



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PN.4131.50.2025

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Gołdapi Nr XV/88/2024 z dnia 23 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kwartału miasta Gołdapi, ograniczonego ulicą Stadionową, rzeką Gołdapą i terenem kolejowym, w części obejmującej :

- § 5 ust. 1 pkt 1), pkt 2) uchwały, w zakresie sformułowań „/ oraz”
- § 17 pkt 1), § 18 pkt 1) uchwały, w zakresie sformułowań „oraz /”
- załącznik nr 1 do uchwały w części obejmującej legendę, w odniesieniu do definiowania zakresu pojęciowego terenów MN-U-PE, w zakresie sformułowania „/ oraz”
- załącznik nr 1 do uchwały w części obejmującej legendę, w odniesieniu do definiowania zakresu pojęciowego terenu MN-U, w zakresie sformułowania „/ oraz”.

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie Rada Miejska w Gołdapi działając na podstawie art. 20 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U z 2024 r., poz. 1130) oraz w zw. z art. 66 ust. 2 i art. 67 ust. 3 ustawy 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) uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru wskazanego na wstępie.

Uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do tutejszego organu w dniu 2 stycznia 2025 r.

W toku badania legalności przedłożonej uchwały organ nadzoru stwierdził wady prawne i uchybienia wywierające lub mogące wywierać wpływ na wykładnię postanowień planu. niespójne i/lub niejednoznaczne ustalenia powodować mogą wątpliwości interpretacyjne na etapie stosowania prawa.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Gołdapi naruszyła powyższy przepis, poprzez niewłaściwe określenie przeznaczenia terenów MN-U-PE i MN-U.

Zgodnie z § 4 pkt 1) rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – dalej także rozporządzenie (Dz.U. z 2021 r., poz. 2424) - ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów zawierają określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. Symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów stosowane w projekcie planu miejscowego oraz standardy ich stosowania określa załącznik 1 do ww. rozporządzenia. Symbole, nazwy i oznaczenia graficzne klas stosowanych w projekcie planu miejscowego przyjmuje się zgodnie z wartościami określonymi w tabeli, przy czym nazwy wyszczególnia się wyłącznie w legendzie części graficznej oraz w części tekstowej projektu planu miejscowego. W celu ustalenia przeznaczenia terenu stosuje się klasę przeznaczenia terenu, określoną w poziomie pierwszym, drugim lub trzecim tabeli. Dopuszcza się określenie przeznaczenia terenu z wykorzystaniem nie więcej niż trzech klas z dozwolonych poziomów określonych w tabeli, przy czym zastosowane klasy są realizowane łącznie lub zamiennie, symbole oddziela się łącznikiem, a kolejność symboli dostosowuje się według kolejności klas określonej w tabeli. Nazwy klas oddziela się spójnikiem „lub”, a kolejność nazw dostosowuje się według kolejności symboli. Określenia nazw klas przeznaczeń uzupełniających oraz wykluczanych dokonuje się w części tekstowej projektu planu miejscowego zgodnie z wartościami określonymi w tabeli.

Przyjęte rozwiązania określają tzw. „wzorzec aktu prawa miejscowego” i mają na celu ujednoczenie formy zapisu planów miejscowych w skali całego kraju (standaryzacja). Stosowanie go powodować może na etapie projektowania trudności przy ustalaniu przeznaczenia terenu, w szczególności w przypadku potrzeby wykluczenia niektórych funkcji, jednak jego modyfikowanie może doprowadzić do sytuacji, że opracowania planistyczne dalej będą różnić się formą zapisów.

W przypadku terenów MN-U-PE i MN-U, nazwy klas w części tekstowej oddzielono spójnikami „oraz/lub” zamiast spójnikiem „lub”. Oznacza to zastosowanie spójników w sposób niezgodny z postanowieniami załącznika nr 1 do obowiązującego rozporządzenia (załącznik nr 1 cz. II pkt 4) lit c). Jednocześnie też, w odniesieniu do terenu UT-UZ, nazwy klas oddzielono jedynie spójnikiem „lub”. Taka niejednorodność (różnicowanie) w treści planu powoduje wątpliwości interpretacyjne, gdyż spójnik „lub” oznacza alternatywę nierozłączną (tj. - użycie go wskazuje, że spełniona może być jedna z przesłanek lub obie), natomiast spójnik „oraz” oznacza konieczność spełnienia dwóch warunków jednocześnie. W konsekwencji także, określenie przeznaczenia terenu przy zastosowaniu różnych klas przeznaczenia z użyciem zestawienia spójników „oraz/lub” jest wewnętrznie sprzeczne.

W ocenie organu nadzoru powyższe wady prawne w sposób istotny naruszają art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez wprowadzenie zapisów niejasnych i niejednoznacznych.

Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Akty prawa miejscowego muszą uwzględniać unormowania wynikające z aktów prawnych wyższego rzędu. Zasada, ta zwana zasadą przyzwoitej legislacji, znajduje oparcie w art. 2 Konstytucji RP.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na marginesie należy wskazać, że zastosowana przez organ technika legislacyjna nie w pełni odpowiada standardom wynikającym z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co jednak z uwagi na brak wątpliwości interpretacyjnych, nie może zostać uznane za istotne naruszenie prawa.

Powyższe uwagi dotyczą sposobu określenia przeznaczenia terenów MN-U-PE (w ramach przeznaczenia PE), terenów, UT-UZ oraz terenów MN-U.

Z treści pkt 5) cz. II załącznika nr 1 do rozporządzenia wynika, że w części tekstowej planu dokonuje się oznaczenia nazw klas przeznaczeń uzupełniających oraz wykluczonych. W konsekwencji, zdaniem organu nadzoru, zgodnie ze standardami wprowadzonymi postanowieniami rozporządzenia, przypisując wskazanemu terenowi określoną klasę lub klasy przeznaczenia terenu dopuszcza się cały katalog funkcji mieszczących się w jej ramach. Można ich zakres ograniczyć poprzez wskazanie w tekście planu przeznaczeń wykluczanych.

W przypadku przedmiotowego planu, poza wskazaniem funkcji (obiektów) wykluczonych, w przypadku przeznaczeń podstawowych „doprecyzowano je” poprzez wskazanie zawężonego wykazu obiektów.

W postanowieniach § 17 pkt 1) lit. a) – e) uchwały – w odniesieniu do terenu MN-U-PE oraz w postanowieniach § 19 pkt 1) lit. a) – d) uchwały - w odniesieniu do terenów UT-UZ, określając odpowiednio przeznaczenie tych terenów (tj. określając symbolem odpowiednią klasę w ramach której dopuszczalny jest pełen katalog mieszczących się w niej funkcji), w pierwszym rzędzie (§ 17 pkt 1) lit. a) – c) oraz § 19 pkt 1) lit. a) – c) uchwały) wskazano „dopuszczenia” w ramach danej funkcji, a następnie (§ 17 pkt 1) lit d) i § 19 pkt 1) lit d) uchwały) - wyłączenia sformułowane w odniesieniu do uprzednio przewidzianych „dopuszczeń”.

W przypadku terenów MN-U-PE, w ramach przeznaczenia PE (tereny produkcji energii) wskazano jedynie małą elektrownię wodną przy czym - nie wykluczono obiektów służących produkcji energii z innych źródeł odnawialnych.

W przypadku natomiast terenów UT-UZ, w ramach przeznaczenia UT teren usług turystyki wskazano jedynie pensjonaty i „domki letniskowe” , a w ramach przeznaczenia UZ (teren usług zdrowia i opieki społecznej) wymieniono tylko dom opieki dla osób starszych i hospicjum. Jednocześnie też, w dalszych postanowieniach uchwały (zawierających wyłączenia) nie wykluczono innych obiektów usług turystyki oraz usług zdrowia i opieki społecznej nie wymienionych w punktach wcześniejszych.

Organ nadzoru stwierdza, że zgodna z intencją uchwałodawczą wykładnia na etapie stosowania badanego planu, może przebiegać jedynie w oparciu o założenia, że ustalenia planu poprzez „dopuszczenia” zawężają funkcje określonej klasy oznaczonej symbolem, natomiast wyłączenia odnoszą się do ustanowionych wcześniej dopuszczeń. Zgodnie z taką wykładnią (przykładowo), na podstawie ustaleń § 17 pkt 1) planu - nie będzie możliwe posadowienie obiektów elektrowni wiatrowych, elektrowni słonecznych lub innych (poza elektrownią wodną wskazaną w § 17 pkt 1) lit. a) i lit e) uchwały) obiektów produkujących energię.

Ponadto, w odniesieniu do terenów MN-U, w treści § 18 pkt. 1 lit. a) uchwały, wśród obiektów (budynków), których lokalizację dopuszcza się na terenie działki budowlanej nie wymieniono budynków usługowych co oznacza, że nie jest możliwa wyłączna realizacja funkcji usługowej. Przeznaczenie usługowe jest zatem w przypadku badanego planu przeznaczeniem uzupełniającym. W konsekwencji, zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu (obowiązującymi przy ustalaniu przeznaczenia terenu z wykorzystaniem więcej niż jednej klasy przeznaczenia, nie więcej niż trzech klas), symbol, oznaczenie graficzne i nazwa terenu

U - nie powinny być wykazywane. Dopuszczalność funkcji usługowej (która może być realizowana wyłącznie w ramach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej) powinna wynikać jedynie z treści ustaleń planu. Całokształt ustaleń planistycznych wskazuje jednak wyraźnie na brak możliwości posadowienia na terenie MN-U samodzielnego budynku usługowego.

Zgodnie z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Zbigniew Szczypiński
II Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski
/podpis elektroniczny/

Otrzymują :

- Przewodniczący Rady Miejskiej w Gołdapi
- Burmistrz Gołdapi