



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 16 marca 2016 r.

LEX-I.4131.34.2016.BŁ

**Rada Miejska w Pruszkowie
ul. Kraszewskiego 14/16
05 - 800 Pruszków**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 i 1890)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII.169.2016 Rady Miejskiej w Pruszkowie z dnia 25 lutego 2016 r. „*zmieniająca uchwałę Nr XV/134/2011 Rady Miejskiej w Pruszkowie z dnia 24 listopada 2011r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Pruszkowa – Gąsin Przemysłowy*”, w części dotyczącej ustaleń § 3* uchwały (błędna numeracja), wprowadzającego § 3:

- ust. 2 do uchwały zmienianej, w odniesieniu do określenia granic Obszaru I, w zakresie sformułowania: „(...) oznaczone cyframi 2-3-4-5-6-7-8-9-10-11-12-13-14-15-24-25-27- 28-29-30-2, (...)”;
- ust. 1* (błędna numeracja) do uchwały zmienianej, w odniesieniu do określenia granic Obszaru II, w zakresie sformułowania: „(...) oznaczonego cyframi 22-23-24-16-15-14-31-30-29-28-27-26-25-22, (...)”;
- ust. 4* (błędna numeracja) do uchwały zmienianej, w odniesieniu do Obszaru I, w zakresie sformułowania: „(...), na obszarze określonym w ust. 2 niniejszej uchwały, (...)”;
- ust. 5* (błędna numeracja) do uchwały zmienianej, w odniesieniu do Obszaru II, w zakresie sformułowania: „(...), na obszarze określonym w ust. 2 niniejszej uchwały, (...)”;
- ust. 6* (błędna numeracja) do uchwały zmienianej, w odniesieniu do Obszaru III, w zakresie sformułowania: „(...), na obszarze określonym w ust. 2 niniejszej uchwały, (...)”;
- ust. 7* (błędna numeracja) do uchwały zmienianej, w odniesieniu do Obszaru IV, w zakresie sformułowania: „(...), na obszarze określonym w ust. 2 niniejszej uchwały, (...)”;
- ust. 8* (błędna numeracja) do uchwały zmienianej, w zakresie sformułowania: „(...) opisanych w ust. 2, 3, 4 i 5 (...)”.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Pruszkowie na sesji w dniu 25 lutego 2016 r., podjęła uchwałę Nr XVII.169.2016 „*zmieniająca uchwałę Nr XV/134/2011 Rady Miejskiej w Pruszkowie z dnia 24 listopada 2011r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Pruszkowa – Gąsin Przemysłowy*”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany). Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (opcjonalnie jego zmiany).

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – na załączniku graficznym – granic obszaru. Załącznik graficzny został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru objętego projektem planu, do którego odnosi się powyższa uchwała i następująca po niej procedura.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż **uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego, powinna określać, w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaki obszar będzie tym planem objęty.**

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 września 2005 r., Sygn. akt II OSK 64/05, LEX nr 194989, „*treść uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogranicza się wyłącznie do wszczęcia procedury planistycznej oraz określenia granic terytorialnych zamierzonych działań planistycznych.*”.

Rada Miejska w Pruszkowie na sesji w dniu 24 listopada 2011 r. podjęła uchwałę Nr XV/134/2011 „*w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Pruszkowa – Gąsin Przemysłowy*”, w której w sposób jednoznaczny określiła granice obszaru objętego projektem planu miejscowego. Określenie granic nastąpiło zarówno w sposób opisowy, w treści uchwały (§ 2), jak i na załączniku graficznym (załącznik nr 1). Uchwała zmieniająca (etapująca) ww. uchwałę, będąca przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, określiła zaś granice czterech etapów, w obrębie obszaru projektu planu, wyznaczonego w uchwale Nr XV/134/2011. Zatem z woli uchwałodawcy, procedura rozpoczęta uchwałą intencyjną z 2011 r., zakończy się uchwaleniem nie jednego planu miejscowego, na obszarze określonym w pierwotnej uchwale intencyjnej, a czterech planów miejscowych.

Organ nadzoru wskazuje, iż uchwała rady gminy zmieniająca (etapująca) uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest aktem wewnętrznym gminy o charakterze formalnym. Wyznacza ona granice poszczególnych etapów, w jakich zostanie sporządzony plan miejscowy i jest skierowana wyłącznie do organu wykonawczego gminy. Powyższe oznacza, iż w uchwale zmieniającej, granice poszczególnych etapów winy być wskazane w sposób jednoznaczny na załączniku graficznym. Ponadto decydując się na określenie granic

w sposób opisowy, niezbędnym jest by ustalenia zawarte w załączniku graficznym były z nimi zgodne.

Tymczasem z załącznika graficznego do uchwały zmieniającej granice *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Pruszkowa – Gąsin Przemysłowy*, dla:

- **Obszaru I** wynika, iż oznaczone zostały one kolejnymi numerami: „2-3-4-5-6-7-8-9-10-11-12-13-14-23-24-25-27-28-29-30-2”, podczas gdy w części tekstowej określono je następującą numeracją: „(...) 2-3-4-5-6-7-8-9-10-11-12-13-14-15-24-25-27- 28-29-30-2, (...)” (vide str. 2 wers 32 uchwały zmieniającej);
- **Obszaru II** wynika, iż oznaczone zostały one kolejnymi numerami: „22-26-25-24-23-14-15-16-17-18-19-20-21-22, podczas gdy w części tekstowej określono je następującą numeracją: „(...) 22-23-24-16-15-14-31-30-29-28-27-26-25-22, (...)” (vide str. 3 wers 30 uchwały zmieniającej).

Opis granic zawarty w części tekstowej uchwały, nie odzwierciedla tym samym, granic ustalonych na załączniku graficznym. W związku z powyższym, **organ nadzoru stwierdza, że przy podejmowaniu uchwały doszło do naruszenia art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.**, co przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności części tekstowej uchwały w zakresie błędnej numeracji.

Organ nadzoru wskazuje, że każda uchwała, powinna zawierać właściwie oznaczone kolejne przepisy. Podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy dzielą się kolejno na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery itd. Tymczasem kwestionowana uchwała pomimo, iż zawiera paragrafy, ustępy i punkty, to została opracowana niezgodnie z ww. zasadami, z uwagi na fakt, iż:

- zawiera dwa paragrafy o tym samym oznaczeniu cyfrowym „3”; tj.: § 3 (str. 2 wersy 18-21) oraz § 3 (str. 5 wersy 1-4)
- nie zachowuje ciągłości numeracji paragrafów; numeracja ta przedstawia się następująco: § 1 (str. 1), § 3 (str. 2), § 2 (str. 4), § 3, § 4, § 5, § 6 (str. 5);
- w treści dodanego § 3 do uchwały zmienianej, nie zachowuje kolejności ustępów; numeracja ta przedstawia się następująco: **ust. 1, ust. 2** (str. 2), **ust. 1** (str. 3), **ust. 2**, ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 6, ust. 7 i ust. 8 (str. 4).

W związku z powyższym, organ nadzoru wskazuje na brak wewnętrznej komunikatywności uchwały. Zgodnie z § 3 uchwały zmieniającej, wprowadzono:

- § 3 ust. 4 do uchwały zmienianej (str. 4 wersy 26-30): „Sporządzenie „*Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Pruszkowa – Gąsin Przemysłowy - Obszar I*”, **na obszarze określonym w ust. 2 niniejszej uchwały**, i uchwalenie nastąpi odrębnie, oddzielną uchwałą Rady Miejskiej w Pruszkowie w trybie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.”; tymczasem w wyniku wprowadzonego § 3 do uchwały zmienianej, jednostka ta **zawiera dwa ustępy o oznaczeniu cyfrowym „2”**, przy czym jeden ustęp o takim oznaczeniu opisuje granice Obszaru I (str. 2 wersy 30-47 i str. 3 wersy 1-27), drugi zaś Obszaru III (str. 4 wersy 1-22);
- § 3 ust. 5 uchwały zmienianej (str. 4 wersy 31-35): „Sporządzenie „*Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Pruszkowa – Gąsin Przemysłowy - Obszar II*”, **na obszarze określonym w ust. 2 niniejszej uchwały**, i uchwalenie nastąpi odrębnie, oddzielną uchwałą Rady Miejskiej w Pruszkowie w trybie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.”; tymczasem w wyniku wprowadzenia § 3 do uchwały zmienianej, jednostka ta **zawiera dwa ustępy o oznaczeniu cyfrowym „2”**, przy czym żaden z ustępów o takim oznaczeniu nie opisuje granic Obszaru II;
- § 3 ust. 6 uchwały zmienianej (str. 4 wersy 36-40): „Sporządzenie „*Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Pruszkowa – Gąsin Przemysłowy - Obszar III*”, **na obszarze określonym w ust. 2 niniejszej uchwały**, i uchwalenie nastąpi odrębnie, oddzielną uchwałą Rady Miejskiej w Pruszkowie w trybie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27

- marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.”; tymczasem w wyniku wprowadzenia § 3 do uchwały zmienianej, jednostka ta **zawiera dwa ustępy o oznaczeniu cyfrowym „2”**, przy czym jeden ustęp o takim oznaczeniu opisuje granice Obszaru I (str. 2 wersy 30-47 i str. 3 wersy 1-27), drugi zaś Obszaru III (str. 4 wersy 1-22);
- § 3 ust. 7 uchwały zmienianej (str. 4 wersy 41-45): „Sporządzenie „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Pruszkowa – Gąsin Przemysłowy - Obszar IV”, **na obszarze określonym w ust. 2 niniejszej uchwały**, i uchwalenie nastąpi odrębnie, oddzielną uchwałą Rady Miejskiej w Pruszkowie w trybie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.”; tymczasem w wyniku wprowadzenia § 3 do uchwały zmienianej, jednostka ta **zawiera dwa ustępy o oznaczeniu cyfrowym „2”**, przy czym żaden z ustępów o takim oznaczeniu nie opisuje granic Obszaru II;
 - § 3 ust. 8 uchwały zmienianej (str. 4 wersy 46-47): „Granice obszarów opisanych w ust. 2, 3, 4 i 5, zostały określone na mapie, stanowiącej załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.” ; tymczasem niezależnie od tego, iż w wyniku wprowadzenia § 3 do uchwały zmienianej, zawiera dwa ustępy o oznaczeniu cyfrowym 2, **to ust. 4 (str. 4 wersy 26-30) i 5 (str. 4 wersy 31-35) nie zawiera żadnych opisów granic**.

Zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmuje się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność przepisów prawa należy wiązać z ich „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością”. Poprawność oznacza formułowanie przepisów prawnych zgodnie z zasadami języka polskiego i zasadami logiki formalnej. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień. Precyzyjność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalająca na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 października 2001r. (K 33/00) stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

Biorąc pod uwagę powyższe zasady niezbędne jest stwierdzenie nieważności sformułowań zawartych na stronie 4, wers:

- 27 i 28 uchwały, w brzmieniu: „(...), na obszarze określonym w ust. 2 niniejszej uchwały, (...)”;
 - 32 i 33 uchwały, w brzmieniu: „(...), na obszarze określonym w ust. 2 niniejszej uchwały, (...)”;
 - 37 i 38 uchwały, w brzmieniu: „(...), na obszarze określonym w ust. 2 niniejszej uchwały, (...)”;
 - 42 i 43 uchwały, w brzmieniu: „(...), na obszarze określonym w ust. 2 niniejszej uchwały, (...)”;
 - 46, w brzmieniu: „(...) opisanych w ust. 2, 3, 4 i 5 (...)”,
- co doprowadzi do spójności wewnętrznej uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVII.169.2016 Rady Miejskiej w Pruszkowie z dnia 25 lutego 2016 r. „zmieniająca uchwałę Nr XV/134/2011 Rady Miejskiej w Pruszkowie z dnia 24 listopada 2011r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Pruszkowa – Gąsin Przemysłowy”, w części dotyczącej ustaleń § 3* uchwały (błędna numeracja), wprowadzającego § 3:

- ust. 2 do uchwały zmienianej, w odniesieniu do określenia granic Obszaru I, w zakresie sformułowania: „(...) oznaczone cyframi 2-3-4-5-6-7-8-9-10-11-12-13-14-15-24-25-27- 28-29-30-2, (...)”;

- ust. 1* (błędna numeracja) do uchwały zmienianej, w odniesieniu do określenia granic Obszaru II, w zakresie sformułowania: „(...) oznaczonego cyframi 22-23-24-16-15-14-31-30-29-28-27-26-25-22, (...)”;
- ust. 4* (błędna numeracja) do uchwały zmienianej, w odniesieniu do Obszaru I, w zakresie sformułowania: „(...), na obszarze określonym w ust. 2 niniejszej uchwały, (...)”;
- ust. 5* (błędna numeracja) do uchwały zmienianej, w odniesieniu do Obszaru II, w zakresie sformułowania: „(...), na obszarze określonym w ust. 2 niniejszej uchwały, (...)”;
- ust. 6* (błędna numeracja) do uchwały zmienianej, w odniesieniu do Obszaru III, w zakresie sformułowania: „(...), na obszarze określonym w ust. 2 niniejszej uchwały, (...)”;
- ust. 7* (błędna numeracja) do uchwały zmienianej, w odniesieniu do Obszaru IV, w zakresie sformułowania: „(...), na obszarze określonym w ust. 2 niniejszej uchwały, (...)”;
- ust. 8* (błędna numeracja) do uchwały zmienianej, w zakresie sformułowania: „(...) opisanych w ust. 2, 3, 4 i 5 (...)”;

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WZ.


Sylwester Dąbrowski
I Wicewojewoda Mazowiecki

