Elektronicznie podpisany przez:
BOŻENA GOLDAMER-KAPAŁA; ŚLĄSKI URZĄD W
dnia 23 lipca 2019 r.

WOJEWODA ŚLĄSKI

IFIII.4131.1.52.2019 Katowice, dnia 23 lipca 2019

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 506) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 70/IX/2019 Rady Gminy Konopiska z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie zmiany Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska.

Uzasadnienie

W dniu 18 czerwca 2019 r. Rada Gminy Konopiska podjęła uchwałę w sprawie zmiany Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Wójt Gminy Konopiska w dniu 27 czerwca 2019 r. przekazał organowi nadzoru uchwałę z dnia 18 czerwca 2019 r. Nr 70/IX/2019 wraz z dokumentacją prac planistycznych, celem dokonania oceny jej zgodności z prawem.

W myśl art. 85 i 86 ustawy o samorządzie gminnym, wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodnie z art. 91 wskazanej ustawy uchwała gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego.
Przedmiotową uchwałą z dnia 18 czerwca 2019 r. Rada Gminy Konopiska wprowadziła zmiany do uchwały nr 69/IX/03 Rady Gminy Konopiska z dnia 20 czerwca 2003 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska.

W dniu 10 lipca 2019 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze, mające na celu zbadanie legalności uchwały. W trakcie prowadzonego postępowania organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w szczególności z naruszeniem art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu, gdyż w skutek wprowadzonych zmian do uchwały nie można jednoznacznie ustalić sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenów, a także z naruszeniem § 82 i § 84 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) ponieważ przedmiotowa uchwała wprowadziła jednostki redakcyjne już zawarte w uchwale zmienianej. Uchwała pierwotna była nowelizowana wielokrotnie, a liczne zmiany naruszają spójność uchwały w sprawie miejscowego planu.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że zmiana (nowelizacja) uchwały polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów, co wynika z § 82 cyt. rozporządzenia w sprawie Zasad techniki.

Podejmując uchwałę nr 70/IX/2019 Rady Gminy Konopiska z dnia 18 czerwca 2019 r. *w sprawie zmiany Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska*, Rada Gminy Konopiska nie przeanalizowała dotychczasowego procesu zmian uchwały pierwotnej tj. uchwały nr 69/IX/03 Rady Gminy Konopiska z dnia 20 czerwca 2003 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Śląskiego nr 23 poz. 2307). Tymczasem obowiązujące na dzień 18 czerwca 2019 r. (to jest na dzień podjęcia kwestionowanej nowelizacji) brzmienie uchwały nr 69/IX/03 Rady Gminy Konopiska z dnia 20 czerwca 2003 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska uwzględnia następujące zmiany tej uchwały podjęte:

1. Uchwałą nr 184/XX/05 Rady Gminy Konopiska z dani 24 lutego 2005r, opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z 2005 r. nr 64, poz. 1162,
2. Uchwałą nr 286//XXX/06 Rady Gminy Konopiska z dnia 22 czerwca 2006 r., opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z 2006 r. nr 103, poz. 2896,
3. Uchwałą nr 287/XXX/06 Rady Gminy Konopiska z dnia 22 czerwca 2006 r., opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z 2006 r. nr 103, poz. 2897,
4. Uchwałą nr 343/XXXVII/10 Rady Gminy Konopiska z dnia 14 kwietnia 2010r., opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z 2010 r. nr 136, poz. 2246,
5. Uchwałą nr 273/XXXIII/2013 Rady Gminy Konopiska z dnia 12 sierpnia 2013 r., opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z 2013 r. poz. 5330,
6. Uchwałą nr 137/XX/2016 Rady Gminy Konopiska z dnia 29 marca 2016 r., opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z 2016 r. poz. 2035,
7. Uchwałą nr 37/VI/2019 Rady Gminy Konopiska z dnia 19 lutego 2019 r., opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z 2019 r. poz. 1586.

Ponadto zakres pierwotnych uregulowań uległ zmianie na skutek uchwalenia mniejszych jednostkowych planów dla części terenów objętych uchwałą z 2003 r., które to plany wyłączyły w tym zakresie obowiązywanie uchwały z 2003 r. Pomimo iż nie stanowią one zmiany do uchwały nr 69/IX/03 to *de facto* mają wpływ na zakres jej obowiązywania i determinują treść tekstu jednolitego uchwały.

W wyniku analizy wymienionych aktów, stwierdzono, iż uchwała, która jest przedmiotem badania przez organ nadzoru, czyli uchwała Nr 70/IX/2019, wprowadziła do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska, przyjętego uchwałą nr 69/IX/03 następującą zmianę*:*

1) *w § 10, w części 13, obejmującej wieś Aleksandria Pierwsza, w części dotyczącej ustaleń szczegółowych, po ust. 9 dodaje się ust. 10, w brzmieniu:"10. ZP – Teren zieleni urządzonej.",* po raz drugi dodała więc ust. 10, wprowadzony już uprzednią zmianą – uchwałą Nr 137/XX/2016 z dnia 29 marca 2016 r. (teren o przeznaczeniu RL – lasy). W dalszej kolejności wprowadzono szczegółowe zasady zagospodarowania tych terenów.

   Tym samym w wyniku wprowadzonych zmian w *Miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska* w części 13, obejmującej wieś Aleksandria Pierwsza, znalazły się dwie jednostki redakcyjne oznaczone nr 10. Co prawda zmiana uchwały z roku 2016 nazywa jednostkę, do której dodaje nową regulację ustępem, a nie częścią – jak czyni to zmiana z roku 2019, a punkty nazywa ustępami, niemniej jednak co do miejsca wprowadzenia nowych regulacji wątpliwości nie ma. Podkreślić bowiem należy, że w uchwale pierwotnej oprócz paragrafów pozostałe jednostki redakcyjne nie mają nazw, a jedynie oznaczenia cyfrowe i w zależności od kolejnych (wymienionych powyżej) zmian nazywa się je zamiennie punktami bądź ustępami.

W konsekwencji nie wiadomo czy celem uchwałodawcy było zastąpienie poprzedniej regulacji czy też jej uzupełnienie. Jest to istotne z uwagi na wprowadzenie różnych przeznaczeń dla terenów; uchwałą Nr 37/VI/2019 wprowadzono tereny zieleni urządzonej, podczas gdy uchwałą Nr 137/XX2016 – lasy. Zatem oceniana uchwała, poprzez wprowadzone regulacje powoduje niespójność aktu pierwotnego.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, pismem nr Gr.6722.3.2018 z dania 11 lipca 2019 r. Wójt Gminy Konopiska złożył wyjaśnienia w związku z zarzutem braku spójności ocenianej uchwały z uchwałą pierwotną. Organ wykonawczy gminy tłumaczy, iż „Ze względu na specyficzną strukturę tekstu uchwały wyjściowej (uchwała nr 69/IX/03 z dnia 20 czerwca 2003 r.), opracowanej jeszcze pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z roku 1994, operowanie tradycyjnymi, ujednoliconymi nazwami jednostek redakcyjnych jest utrudnione. Stąd umowne określenie jako „punkt" ciągu liczbowo-literowego będącego de facto symbolem konkretnego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi. Należy zauważyć, że o ile terenowi „10ZP" przypisany został numer faktycznie przypisany wcześniej do innego terenu (10ZL), to numer w powiązaniu z symbolem literowym jest unikalny, i nie powinien stwarzać problemów z identyfikacją."

Takie tłumaczenie nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż uchwałodawca nowelizując uchwałę pierwotną powinien czynić za dość przepisom rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej", w szczególności w zakresie § 82, § 84 oraz § 89.

Wskazać należy przepis § 124 rozporządzenia ws. Zasad techniki prawodawczej, który stanowi, iż: *Podstawową jednostką redakcyjną rozporządzenia jest paragraf. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret.* Na podstawie § 143 ma on odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Powołując zatem w uchwale nr 70/IX/2019 Rady Gminy Konopiska, dwa razy ust. 10, organ gminy nie zastosował się do przepisów rozporządzenia. Jeżeli główne jednostki redakcyjne uchwały są podzielone na jednostki redakcyjne niższego stopnia, a zmianę wprowadza się tylko w którejś z tych jednostek, można poprzestać na przytoczeniu pełnego nowego brzmienia tylko tej zmienianej jednostki redakcyjnej. Z kolei jeżeli do tekstu uchwały dodaje się nowe jednostki, zachowuje się dotychczasową numerację, dodając do numeru nowej małą literę alfabetu łacińskiego, z wyłączeniem liter właściwych tylko językowi polskiemu, z zachowaniem ciągłości alfabetycznej, co wyraża się zwrotem: „po ust. X dodaje się ust. Xa w brzmieniu …". Zasadę tą stosuje się odpowiednio, gdy w obrębie paragrafu dodaje się nowy ustęp, w obrębie ustępu nowy punkt albo w obrębie punktu nową literę – co wynika z § 89 Zasad.

Ponadto uchwałodawca, naruszył § 84 rozporządzenia ws. Zasad techniki prawodawczej, bowiem mimo tak licznych zmian uchwały pierwotnej, tekst aktu nie został ani raz ujednolicony. Z § 84, stosowanego do aktów prawa miejscowego na podstawie § 143 wynika, iż jeżeli zmiany wprowadzone w uchwale miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność uchwały albo gdy uchwała była już poprzednio nowelizowana, opracowuje się projekt nowej uchwały. Z naruszeniem spójności mamy do czynienia wówczas, gdy w wyniku wprowadzenia zmian akt ten stałby się niezrozumiały dla adresatów, nieczytelny, a wprowadzone zmiany znacznie utrudniłyby korzystanie z niego przez adresatów przepisów. Podjęcie niniejszej nowelizacji *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska* narusza wymienioną zasadę spójności oraz art. 4 ust 1cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a skoro z tekstu nowelizacji nie wynika czy dotychczasową regulację zastąpiono nową czy też uzupełniono o dodatkowe regulacje to sposób zagospodarowania tych terenów nie został jednoznacznie ustalony.

Wskazać ponadto należy, że uprzednie ujednolicenie aktu prawa miejscowego spowodowałoby uporządkowanie uchwały oraz wyeliminowanie nieścisłości i błędów redakcyjnych popełnianych przy poszczególnych nowelizacjach. Obowiązek ujednolicenia tekstu uchwały nr 70/IX/2019 Rady Gminy

Konopiska wynika z przepisu art. 16 ust. 3 zdanie drugie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 2243). Zgodnie z tym przepisem *Tekst jednolity aktu normatywnego innego niż ustawa ogłasza się nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli był on nowelizowany.*

Powyższe wskazuje, iż Rada Gminy Konopiska nie wywiązała się z obowiązku zawartego w przepisie art. 16 ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych, i nie ujednoliciła zmienianego kilka razy tekstu uchwały nr Nr 69/IX/03 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Konopiska.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 ustawy o planowaniu, jednoznacznie wskazują, iż naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w części. Uchwała Nr 70/IX/2019 Rady Gminy Konopiska z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie zmiany Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska podjęta została z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia Radzie Gminy Konopiska, rozstrzygnięcia nadzorczego.
Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia.

up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Infrastruktury
Bożena Goldamer – Kapała

Otrzymuje:
1. Rada Gminy Konopiska