DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 grudnia 2017 r.

Poz. 7458

Elektronicznie podpisany przez:
IWONA ANDRUSZKIEWICZ; ŚLĄSKI URZĄD WOJEW
Data: 2017-12-29 09:16:35

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.113.2017
WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 22 grudnia 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr 286/XL/2017 Rady Gminy Konopiska z dnia 14 listopada 2017 r. *w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Konopiska – ul. Przemysłowa I”.*

Uzasadnienie

W dniu 14 listopada 2017 r. Rada Gminy Konopiska podjęła uchwałę nr 286/XL/2017 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Konopiska – ul. Przemysłowa I”.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: u.p.z.p.), w dniu 24 listopada 2017 r., Wójt Gminy Konopiska przekazał organowi nadzoru uchwałę nr 286/XL/2017 celem zbadania jej zgodności z prawem oraz dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

W dniu 19 grudnia 2017 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru, po przeanalizowaniu legalności przedmiotowej uchwały, stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Uchwałą nr 286/XL/2017 z dnia 14 listopada 2017 r. Rada Gminy Konopiska dokonała zmiany wcześniej podjętej uchwały nr 300/XXXVIII/2013 Rady Gminy Konopiska z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Konopiska – ul. Przemysłowa I” w granicach określonych na załączniku nr 1. Jednak rysunek ten, stosownie do normy zawartej w § 1 ust. 2 uchwały, nie odzwierciedla żadnego ustalenia badanej zmiany uchwały, bowiem rysunek planu *pozostaje bez zmian.* Wprowadzone zmiany dotyczą części tekstowej uchwały. W zakresie nowelizacji tekstu uchwały z 2013 r., Rada Gminy zmieniła ustalenia (§ 10 ust. 1) lub wprowadziła nowe ustalenia (§ 10a).

Zgodnie z § 82 stosowanym w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283 – zwanych dalej: ZTP), w związku z art. 27 u.p.z.p. *zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów.* Generalną zasadą nowelizacji uchwały jest wprowadzenie korekt do już obowiązującego aktu prawnego w taki sposób by akt ten po ujednoliceniu był nadal wewnętrznie spójny. Zgodnie z § 84 ZTP: *Jeżeli zmiany wprowadzone w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy.*

Analizując tekst badanej uchwały organ nadzoru stwierdził, że uchwała ta nie spełnia wymogów Zasad Techniki prawodawczej. Zgodnie z § 124 ZTP podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego jest paragraf, a paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójny tiret. Tymczasem uchwałodawca w § 1 badanej uchwale nieprawidłowo zastosował oznaczenia poszczególnych części uchwały, pomijając ust. 1, następnie przechodząc do zastosowania punktów 1) i 2), a na końcu § 1 wprowadzając ust. 2. Przedmiotowy zabieg w postaci pominięcia ust. 1 w § 1, przy jednoczesnym wstawieniu w dalszej części tego paragrafu ust. 2 spowodowało znaczące konsekwencje. Bowiem w rezultacie przekłada się to na błędne, nieprawidłowe przywoływanie treści ustaleń znowelizowanych badaną uchwałą i wprowadza chaos w ustaleniach przedmiotowej uchwały oraz uniemożliwia stworzenie w przyszłości tekstu jednolitego uchwały zmienianej. Próba ujednolicenia tekstu uchwały będzie naznaczona technicznymi przeszkodami i wątpliwościami, co do poprawności wcześniej wprowadzonych zapisów zmieniających treści uchwały z 2013 r.

Ponadto w § 1 badanej uchwały Rada Gminy ustaliła, że *w granicach określonych na załączniku nr 1* wprowadza zmiany. I tak w pkt 1 do tego paragrafu ustaliła, że *w § 10 w ust. 1 zdanie poprzedzające wyliczenie otrzymuje brzmienie: „§ 10. 1. Wyznacza się teren, oznaczony na rysunku planu symbolem 1PU z podstawowym przeznaczeniem dla działalności gospodarczej w zakresie przemysłu i usług, w tym także:”*

W tym miejscu należy podkreślić, że sposób redagowania wprowadzonych zmian tekstowych również musi spełniać kryteria zawarte w Zasadach techniki prawodawczej – dział II pt. *Zmiana (nowelizacja) ustawy”* (§ 82 - § 97). W szczególności należy stosować następujące zasady:

- zastąpienie przepisu nowym przepisem – gdy w obrębie jednostki redakcyjnej dokonuje się skreślenia albo zastąpienia przepisu nowym określeniem, to wyraża się zwrotem: *skreśla się użyte w § ... wyrazy „…”* albo *użyte w § ..., ..., wyrazy „…” zastępuje się wyrazami „…”*. Ewentualnie zastąpienie to można wyrazić zwrotem paragraf/ustęp/punkt – otrzymuje brzmienie …
- dodanie przepisu – gdy w obrębie § dodaje się nowy ustęp, w obrębie ustępu nowy punkt albo w obrębie punktu nowa literę itd., to wyraża się zwrotem: *w § ... po ust./pkt/lit. dodaje się ust./pkt/lit. w brzmieniu: ...”*
- natomiast w sytuacji wyeliminowania jakiegoś ustalenia trzeba jasno wskazać jaki przepis/ustalenie zostaje wyeliminowane.

Wprowadzając zmiany do tekstu uchwały planu należy zwrócić uwagę na kontekst zapisu oraz szeroko analizować skutki wymiany poszczególnych zapisów. Natomiast analizowana uchwała nie wypełnia prawidłowo wyżej opisanych wymogów. W uchwale nr 300/XXXVIII/2013 § 10 ust. 1 zawiera tylko jedno zdanie, do tego zakończone kropką, nie wprowadzające żadnego wyliczenia, w brzmieniu: *wyznacza się tereny, oznaczone na rysunku planu symbolami 1-2PU z podstawowym przeznaczeniem dla działalności gospodarczej w zakresie przemysłu i usług.* Brak w tym miejscu zdania poprzedzającego wyliczenie. Przyjęty przez Radę Gminy Konopiska zapis mający na celu zmianę wskazanego § 10 ust. 1, poprzez jego nieprawidłową redakcję, wprowadza brak wewnętrznej spójności i czytelności uchwały. Ponadto niefortunne zakończenie przepisu § 10 ust. 1 *Wyznacza się teren, oznaczony na rysunku planu symbolem 1PU z podstawowym przeznaczeniem dla działalności gospodarczej w zakresie przemysłu i usług,* ***w tym także:*** na etapie ust. 1, kiedy kolejno po nim następuje ust. 2 w sposób istotny narusza przepisy Zasad techniki prawodawczej.

Rada Gminy Konopiska w § 1 analizowanej uchwały podkreśliła, że wprowadza się zmiany do uchwały nr 300/XXXVIII/2013 *w granicach określonych na załączniku nr 1,* a następnie nadała nowe brzmienie wyżej opisanemu § 10 ust. 1 uchwały.

Należy zwrócić uwagę, że załącznik do uchwały, jakim jest rysunek planu, sporządza się jedynie w granicach obszaru objętego planem. Stanowi o tym art. 14 ust. 2 u.p.z.p., który wskazuje, że w uchwale intencyjnej wyznacza się granice obszaru objętego projektem planu, a następnie art. 15 ust. 1 nakazuje sporządzenie projektu planu miejscowego, zawierającego część tekstową i graficzną, odnoszącą się do obszaru objętego planem. W przedmiotowej sytuacji, załącznik graficzny do uchwały intencyjnej przewidział możliwość wprowadzenia zmian w szerszym zakresie niż to zostało ograniczone w badanej uchwale końcowej, a więc również zmian w ramach terenu 1PU. Należy zauważyć, że teren 1PU jest położony poza granicami opracowania określonymi na załączniku nr 1 do uchwały, a wprowadzona w tekście zmiana § 10 wykracza poza granice zawarte w załączniku nr 1 do uchwały zmieniającej. Stosownie do postanowień § 1 uchwały zmieniającej teren 1PU nie powinien podlegać regulacjom tej zmiany planu.

Sposób redakcji uchwały 286/XL/2017 powoduje, że zarówno nie jest możliwa jednoznaczna interpretacja wprowadzonych przepisów, jak i odczytania jaka była intencja prawodawcy miejscowego. Nie wiadomo bowiem czy uchwałodawca chciał objętą zmianą planu ustalenia znowelizować czy zastąpić. A zatem nieprawidłowe oznaczenie jednostek redakcyjnych uchwały spowodowało nie tylko brak możliwości jednoznacznego odczytania treści uchwały, ale również naruszenie wymienionych przepisów Zasad techniki prawodawczej, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Reasumując zmiana planu miejscowego może dotyczyć zakresu węższego, nie obejmującego pełnego zakresu przedmiotowego obowiązującego planu miejscowego. W konsekwencji zmiana planu nie musi dotyczyć wszystkich treści planu, niemniej jednak, jeśli gmina decyduje się na wybranie ścieżki legislacyjnej wynikającej z art. 27 u.p.z.p., winna tak wprowadzać zmiany do planu miejscowego, aby ich zakres był precyzyjny i ściśle określony. Trzeba pamiętać, że po uchwaleniu nowelizacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zmieniane normy muszą być jasne i zrozumiałe zarówno dla inwestorów, jaki organów administracji wydających decyzje w oparciu o ustalenia planu miejscowego. Niedopuszczalne jest, aby akt prawa miejscowego pozostawił wątpliwości co do stosowania zapisanych w nim regulacji.

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.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 u.p.z.p. jednoznacznie wskazują, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* stwierdzenie nieważności niniejszej uchwały – wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia Radzie Gminy Konopiska rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. Wojewody Śląskiego
Z-ca Dyrektora Wydziału Infrastruktury

Aleksandra Kroczek

Otrzymują:

Rada Gminy Konopiska