



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 sierpnia 2019 r.

Poz. 5456

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.54.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 lipca 2019 r.

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 IX/86/19 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Cieszyna obejmującego obszar zawierający częściowo tereny: *Bobrka, Liburnii i Pastwisk*.

Uzasadnienie

W dniu 27 czerwca 2019 r. Rada Miejska Cieszyna podjęła uchwałę Nr IX/86/19 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Cieszyna obejmującego obszar zawierający częściowo tereny: *Bobrka, Liburnii i Pastwisk* przyjętego uchwałą Nr IV/8/14 r. z dnia 18 grudnia 2014 r.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: upzp) dnia 3 lipca 2019 r., Burmistrz Miasta Cieszyna przekazał Wojewodzie Śląskiemu uchwałę Nr IX/86/19. Pismem znak: SRM-I.6721.1.15.2019 z dnia 1 lipca 2019 r. złożonym do tut. organu w dniu 5 lipca 2019 r., przedłożono dokumentację formalno – prawną do wskazanej uchwały.

W dniu 16 lipca 2019 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień. W zawiadomieniu zakwestionowano legalność uchwały w następującym zakresie:

- naruszenie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2018, poz. 1945, ze zm. – zwanej dalej: upzp) oraz § 85 ust. 1 i § 86 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. 2016 r., poz. 283 – zwanego dalej: ZTP) – poprzez brak wskazania zakresu dokonywanych zmian na rysunku planu stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały Nr IV/8/14. Z § 1 pkt 1 kwestionowanej uchwały nie wynika jakich zmian graficznych dokonano, a także czy zmiana polega na wprowadzeniu nowego rysunku planu w miejsce obowiązującego, czy też jedynie na wprowadzeniu zmian punktowych,

- naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp oraz § 85 ust. 4 ZTP – poprzez regulacje § 1 pkt 2 lit. h badanej uchwały. Przedmiotową zmianą rada miejska nadała nowe brzmienie przepisowi § 13 ust. 6 zmienianej uchwały, doprowadzając do sytuacji, w której zasady odprowadzania wód opadowych zawarte w § 13 ust. 6 pkt 1 i 2 uchwały z 2014 r. przestały obowiązywać,

- naruszenie art. 4 ust. 1 upzp oraz § 25 ust. 1 ZTP – poprzez ustalenia § 1 pkt 2 lit. o uchwały, który dodał w zmienianej uchwale przepis § 33a. Regulacje wprowadzonej normy są ze sobą sprzeczne – dodany § 33a pkt 2 dopuszcza lokalizację budowli rekreacyjno – wypoczynkowych, podczas gdy § 33a pkt 9 lit. b ustala geometrię dachu dla budynków wymienionych w punkcie 2.

Pismem z dnia 17 lipca 2019 r., znak: SRM-I.6721.1.17.2019, Burmistrz Miasta Cieszyna złożył wyjaśnienia w zakresie zarzutów zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Wojewoda, jako organ nadzoru, przyjął wyjaśnienia gminy dotyczące regulacji zawartej w § 1 pkt 2 lit. o uchwały, w zakresie błędnego ustalenia geometrii dachu w odniesieniu do budowli.

W zakresie pozostałych zarzutów podniesionych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, wynikających z prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr IX/86/19 została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie:

1. Kwestionowaną uchwałą Nr IX/86/19 Rada Miejska Cieszyna, działając na podstawie art. 27 upzp, dokonała zmiany ustaleń tekstowych i graficznych uchwały Nr IV/8/14 z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie *„miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru C miasta Cieszyna obejmującego obszar zawierający częściowo tereny: Bobrka, Liburnii i Pastwisk.*

Regulacja art. 27 upzp - *zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane*-odnosi się do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy. Jest to o tyle istotne, że niejednokrotnie zmiana planu będzie przedmiotowo dotyczyć węższego zakresu, nie obejmując pełnego zakresu przedmiotowego obowiązującego planu miejscowego. Zmiana planu jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana planu nie musi oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu określonych przedmiotowo w 15 ust. 2 i 3 upzp, zmiana ta niejednokrotnie będzie dotyczyć również obszaru węższego od granic obowiązującego planu miejscowego objętego nowelizacją.

Powyższe koresponduje z przepisami Działu II *Zmiana (nowelizacja) ustawy*, § 82 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *„Zasad techniki prawodawczej”* (t.j. Dz. U. 2016 r., poz. 283 – zwanego dalej: ZTP), w myśl których zmiana (nowelizacja) uchwały polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów.

Stosownie do przepisu § 85 ust. 1 ZTP przepisy uchwały zmienia się przepisem wyraźnie wskazującym dokonywanie zmiany. Norma zawarta w § 86 ZTP zastrzega natomiast, iż zmiana uchwały nie może polegać na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany (nowelizacja dorozumiana).

Badając uchwałą Nr IX/86/19 zmieniającą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego z 2014 r. organ nadzoru dopatrył się naruszenia wskazanych wyżej przepisów poprzez treść regulacji § 1 pkt 1 uchwały nowelizującej. Przedmiotową normą Rada Miejska Cieszyna ustaliła, iż w uchwale Nr IV/8/14 *„zmienia się załącznik graficzny, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały”*.

Ze wskazanego przepisu, jak i z pozostałych ustaleń kwestionowanej uchwały, nie wynika, jaki jest zakres zmian dokonanych na rysunku planu. Po analizie załącznika nr 1 do uchwały Nr IX/86/19 organ nadzoru stwierdził natomiast, iż stanowi on *de facto* nowy rysunek do uchwały Nr IV/8/14 w sprawie *„miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru C miasta Cieszyna obejmującego obszar zawierający częściowo tereny: Bobrka, Liburnii i Pastwisk.* Z treści kwestionowanego przepisu § 1 pkt 1 uchwały nowelizującej nie wynika jednak, aby załącznik nr 1 do uchwały z 2019 r. zastępował załącznik nr 1 do uchwały z 2014 r., uchwałodawca wyraźnie bowiem wskazał na dokonanie zmiany a nie zamiany załącznika nr 1.

Dokonując nowelizacji aktu prawa miejscowego, stanowiącego lokalne przepisy w zakresie gospodarowania przestrzenią, rada gminy winna jednoznacznie, w sposób nie budzący jakichkolwiek wątpliwości, wskazać zakres dokonywanych zmian, a w sytuacji, w której zmiany były na tyle istotne, iż podjęto decyzje o wprowadzeniu nowego załącznika graficznego w miejsce już obowiązującego, rada gminy winna wskazać wyraźnie, iż nowy załącznik zastępuje dotychczas obowiązujące ustalenia graficzne planu.

Przepis art. 16 ust. 1 upzp nie pozostawia wątpliwości, że plan miejscowy to na równi tekst planu jak i jego rysunek, stanowiący nieodłączną część przepisów gminnych formułowanych w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który jest graficznym odzwierciedleniem tekstowych ustaleń uchwały. Dokonując zatem nowelizacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zasady

wyrażone w dziale II ZTP dotyczące nowelizacji uchwały mają jednakowe zastosowanie zarówno do tekstu uchwały jak również do rysunku tegoż planu. Jeżeli zatem przepisami § 82 oraz § 86 ZTP legislator wyraźnie wskazał, w jaki sposób dokonuje się nowelizacji aktu prawa miejscowego, sporządzając zmianę planu w trybie art. 27 upzp, Rada Miejska Cieszyna była zobowiązana tych zasad przestrzegać. Tymczasem na skutek dokonanych przepisem § 1 pkt 1 badanej uchwały zmian w uchwale nr IV/8/14 nie wiadomo, jaki jest faktyczny zakres tychże zmian, a także czy wprowadzone zmiany zostały ujawnione na obowiązującym rysunku planu, czy też dokonano derogacji załącznika nr 1 do zmienianej uchwały, wprowadzając w jego miejsce zupełnie nowy zapis graficzny.

2. Badając uchwałę Nr IX/86/19 organ nadzoru stwierdził, iż poprzez dokonaną przepisem § 1 pkt 2 lit. h uchwały zmianę treści uchwały nowelizowanej, doprowadzono do naruszenia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp.

Stosownie do wskazanej normy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Przepisami § 13 ust. 6 uchwały Nr IV/8/14 określono zasady odprowadzania wód opadowych, wskazując na szczegółowe rozwiązania w tym zakresie w pkt 1 i 2:

1) *zagospodarowanie wód opadowych w granicach działki,*

2) *dopuszcza się odprowadzanie wód opadowych do kanalizacji miejskiej lub do cieków wodnych z zastosowaniem na terenie działki rozwiązań ograniczających ilość odprowadzanych wód i spowalniających ich odpływ.*

Badaną nowelizacją Rada Miejska Cieszyna nadała nowe brzmienie przepisowi § 13 ust. 6 zmienianej uchwały o treści: „*W zakresie odprowadzania wód opadowych z zastrzeżeniem § 12 ust. 2 pkt 3 i ust. 3 pkt 2:*”.

Analizując dokonaną zmianę, organ nadzoru stwierdził, iż nadanie nowego brzmienia przepisowi § 13 ust. 6 doprowadziło do sytuacji, w której przestały obowiązywać, określone dotychczas w pkt. 1 i 2 zasady odprowadzania wód opadowych.

Jak wynika z wyjaśnień złożonych przez gminę, celem zmiany było jedynie dokonanie zmiany treści zdania wprowadzającego w przepisie § 13 ust.6 nowelizowanej uchwały. Jednakże zapis § 1 pkt 2 lit. h uchwały nowelizującej nie pozostawia wątpliwości, iż nadano nowe brzmienie całemu przepisowi § 13 ust. 6, przez co nie ustalono zasad odprowadzania wód opadowych, a jedynie zawarto zadanie wprowadzające do tych zasad, co doprowadziło do sytuacji, w której brak jest obligatoryjnego elementu planu wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp.

Jeżeli zatem celem gminy było jedynie wprowadzenie zmiany w zdaniu wprowadzającym w § 13 ust. 6 poprzez dodanie zastrzeżenia „*z zastrzeżeniem § 12 ust. 2 pkt 3 i ust. 3 pkt 2*”, rada gminy, stosownie do przepisu § 87 ust. 3 ZTP, w takiej sytuacji winna wskazać, iż *po wyrazach (...) dodaje się wyrazy (...)*. Tymczasem uchwałodawca nadał nowe brzmienie całemu przepisowi § 13 ust. 6 uchwały z 2014 r., które to brzmienie nie uwzględniło, iż występowały tam niższe jednostki redakcyjne (punkty).

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.

Na konieczność taką wskazuje także art. 28 upzp, którego przepisy jednoznacznie stanowią, że istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w części.

W omawianej sprawie, wskazane istotne naruszenie prawa dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia w całości nieważności uchwały Nr IX/86/19 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 27 czerwca 2019 r. *w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Cieszyna obejmującego obszar zawierający częściowo tereny: Bobrka, Liburnii i Pastwisk.*

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

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer-Kapała