



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 września 2019 r.

Poz. 6351

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.66.2019

WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 września 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 i 1309) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 oraz z 2019 r. poz. 60, 235, 730 i 1524)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 105/X/2019 Rady Gminy Konopiska z dnia 13 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska dla terenów Przemysłowych w Konopiskach (Dz. Urz. Woj. Śl. z dnia 20 sierpnia 2019 r., poz. 5644).

Uzasadnienie

W dniu 13 sierpnia 2019 r. Rada Gminy Konopiska podjęła uchwałę Nr 105/X/2019 w sprawie zmiany Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska dla terenów Przemysłowych w Konopiskach, która nowelizuje uchwałę Nr 69/IX/03 Rady Gminy Konopiska z dnia 20 czerwca 2003 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska (Dz. Urz. Woj. Śl. z dnia 12 września 2003 r., Nr 87, poz. 2307 ze zm.).

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pismem znak sprawy Or.0711.29.2019 w dniu 19 sierpnia 2019 r. działając z upoważnienia Wójta Gminy Konopiska, Sekretarz Gminy Pani Barbara Dorota Ankowska-Lis przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr 105/X/2019, a w dniu 22 sierpnia 2019 r. pismem znak sprawy Gr.6722.1.2019 Wójt Gminy Konopiska Pan Jerzy Żurek przekazał dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu, celem zbadania 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.

W dniu 11 września 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 istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

1. Uchwała Nr 105/X/2019 została podjęta z naruszeniem art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż w skutek wprowadzonych zmian do uchwały nie można jednoznacznie ustalić sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenów, a także z naruszeniem § 82 i § 84 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik 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) 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. Zasad techniki prawodawczej.

Podejmując uchwałę Nr 105/X/2019 w sprawie zmiany Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska dla terenów Przemysłowych w Konopiskach, Rada Gminy Konopiska nie przeanalizowała dotychczasowego procesu zmian uchwały pierwotnej to jest uchwały Nr 69/IX/03 Rady Gminy Konopiska z dnia 20 czerwca 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Sla. Nr 87, poz. 2307). Tymczasem obowiązujące na dzień 13 sierpnia 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 dnia 24 lutego 2005r, opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z 2005 r., Nr 64, poz. 1662,
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 2010 r., 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 Nr 69/IX/03 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 legalności przez organ nadzoru, czyli uchwała Nr 105/X/2019, w § 1 ust.1 pkt 4 lit. b wprowadza do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska, przyjętego uchwałą Nr 69/IX/03 następującą zmianę:

w § 10, w części 1, obejmującej wieś Konopiska, w części dotyczącej ustaleń szczegółowych, po ust. 20 dodaje się ust. 21, w brzmieniu:

„21. TDA – TEREN AUTOSTRADY A1

1. Podstawowe przeznaczenie terenu – komunikacja – wiadukt w ciągu drogi powiatowej Częstochowa-Blachownia ze zjazdami
2. Zagospodarowanie zgodnie z projektem Autostrady.”.

Natomiast uchwałą Nr 37/VI/2019 Rady Gminy Konopiska z dnia 19 lutego 2019 r. w sprawie zmiany Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska (Dz. Urz. Woj. Sla. z dnia 26 lutego 2019 r., poz. 1586) dodano już ust. 21 i ust. 22 w uchwale Nr 69/IX/03 w § 10 w części 1 obejmującej wieś Konopiska, w części dotyczącej ustaleń szczegółowych, a zatem w § 1 ust.1 pkt 4 lit. b badanej uchwały dodano kolejny raz ustęp 21.

Tym samym w wyniku wprowadzonych zmian w *Miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska* w części 1, obejmującej wieś Konopiska, w części dotyczącej ustaleń szczegółowych, znalazły się dwie jednostki redakcyjne oznaczone nr 21.

Podkreślić należy, że w uchwale pierwotnej oprócz paragrafów pozostałe jednostki redakcyjne nie mają nazw, a jedynie oznaczenia cyfrowe i w kolejnych (wymienionych powyżej) nowelizacjach miejscowego planu 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 105/X/2019 wprowadzono tereny autostrady, podczas gdy uchwałą Nr 37/VI/2019 – obszar koncentracji usług. Zatem oceniana uchwała, poprzez wprowadzone regulacje powoduje niespójność aktu pierwotnego.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, pismem nr Gr.6722.1.2019 z dnia 13 września 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, ujednoczonymi nazwami jednostek redakcyjnych jest utrudnione. Należy też zauważyć, że o ile terenowi „21TDA” przypisany został numer faktycznie przypisany wcześniej do innego terenu (21AUC), 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 uchwałą pierwotną powinien czynić za dość przepisom rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w szczególności w zakresie § 82, § 84 oraz § 89 „Zasad techniki prawodawczej”.

Wskazać należy przepis § 124 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 105/X/2019 Rady Gminy Konopiska, dwa razy ustęp 21, 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 przestać 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 Zasad techniki prawodawczej, bowiem mimo tak licznych zmian uchwały pierwotnej, tekst aktu jak również rysunek planu nie został ani raz ujednoczony. 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 1 cyt. *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 ujednoczenie aktu prawa miejscowego spowodowałyby uporządkowanie uchwały oraz wyeliminowanie nieścisłości i błędów redakcyjnych popełnianych przy poszczególnych nowelizacjach. Obowiązek ujednoczenia tekstu uchwały Nr 69/IX/03 Rady Gminy Konopiska wynika z przepisu art. 16 ust. 3 zdanie drugie *ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). 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 normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* i nie ujednoliciła zmienianego kilka razy tekstu uchwały Nr 69/IX/03 *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska*.

2. W trakcie prowadzonego postępowania organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ Rada Gminy Konopiska, wrysowała na rysunku planu strefę ochronną od linii elektroenergetycznych, nie ustalając dla niej zasad zagospodarowania, naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 9 cyt. *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

W uchwale Nr 105/X/2019 *w sprawie zmiany Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska dla terenów Przemysłowych w Konopiskach* na załącznikach graficznych do uchwały od nr 2 do nr 4, w granicach terenów 11PU, wrysowano strefy ochronne od linii WN 110 kV - 14,5 m i od linii SN 15 kV - 7,5 m, jednak nie określono dla nich ustaleń odróżniających ten obszar zajęty przez strefy od ustaleń dla obszaru planu znajdującego się poza tymi strefami.

Wójt Gminy Konopiska w wyjaśnieniach złożonych w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego wyjaśnia: *Zasady postępowania w strefach od linii wysokiego i średniego napięcia regulują odrębne przepisy. W planie miejscowym, zgodnie z zasadami tworzenia prawa nie powinno się powtarzać ustaleń z przepisów odrębnych*.

Takie wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ stosownie do powołanego przepisu art. 15 ust. 2 pkt 9 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, w planie miejscowym rada gminy powinna określić obowiązkowo *szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy*. Skoro zatem na rysunku planu wprowadzono strefę ochronną od linii elektroenergetycznych, to z treści uchwały powinno jasno wynikać jakie to rodzi konsekwencje.

Organ nadzoru przeanalizował przepisy w tym zakresie. *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektroenergetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów* (Dz. U. z 2003 r., Nr 192, poz. 1883) określa dopuszczalne poziomy pole elektromagnetycznych. Podstawą do określenia stref jest ww. rozporządzenie Ministra Środowiska, a także wymagania wynikające z art. 5 *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1186 ze zm.).

W konsekwencji, ochrona ludności przed szkodliwym działaniem pól elektromagnetycznych, znajduje swoje odzwierciedlenie w normach określających minimalną odległość od linii elektromagnetycznych dla różnych form zainwestowania terenu. Należy przy tym zaznaczyć, że ta minimalna odległość nie jest odległością stałą, gdyż uwzględnia m.in. takie uwarunkowania jak sposób izolacji linii, odległość przewodów od ziemi, rodzaj i funkcję zabudowy. Tak więc szczegółowe wskazanie odległości pozwalającej na ochronę przed szkodliwym promieniowaniem jest konsekwencją zarówno regulacji wskazanych w rozporządzeniu jak i „przeliczeniu” tych wielkości na normy techniczne, które każdorazowo muszą być określone na etapie sporządzania projektu budowlanego i uwzględnione przy realizacji inwestycji.

Organ sporządzający miejscowy plan, określił stałą odległość od sieci elektroenergetycznych (od linii WN 110 kV - 14,5 m i od linii SN 15 kV - 7,5 m) nie wprowadzając dla tych stref ustaleń w planie. Natomiast dla linii energetycznych ustaleń w zakresie szerokości stref i ograniczenia w zabudowie w przepisach odrębnych brak. W takiej sytuacji chcąc wprowadzić ograniczenia w zabudowie gmina powinna samodzielnie podjąć decyzję planistyczną w oparciu o przepisy art. 15 ust. 2 pkt 9 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* i ustalić obszary, w których obowiązują szczególne warunki zagospodarowania i wprowadzić nakazy, zakazy i ograniczenia jakie obowiązują dla tych stref. Jeżeli strefa od istniejącej sieci nie wynika z obowiązujących przepisów - wprowadzenie w planie miejscowym strefy zawsze jest przejawem władztwa planistycznego – jest to ustalenie planu, a jeżeli rada gminy ustala strefę to określa dla niej szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w ich użytkowaniu. Uzasadnieniem do wprowadzenia ograniczeń w zagospodarowaniu terenów przeznaczonych pod zabudowę mogą być w szczególności przepisy § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1065), z których wynika, że budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi powinien być wznoszony poza

zasięgiem szkodliwego promieniowania i oddziaływania pól elektromagnetycznych, przy czym dopuszcza się wznoszenie budynków w tym zasięgu pod warunkiem zastosowania środków technicznych zmniejszających uciążliwość, jeżeli nie jest to sprzeczne z warunkami ustalonymi dla obszarów ograniczonego użytkowania, określonych w przepisach odrębnych.

Owszem można wrysować jedynie strefy od sieci infrastruktury technicznej nie wprowadzając w tekście planu ustaleń dla nich, jeżeli ograniczenia i ich zakres obowiązywania wynika z przepisów odrębnych, jak chociażby strefa kontrolowana dla istniejących gazociągów, strefa bezpieczeństwa od rurociągów przesyłowych. Jednak wbrew przekonaniu organu wykonawczego gminy, dla linii elektroenergetycznych takich regulacji przepisy wyższego rzędu nie określają.

Przepis art. 14 ust. 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* stanowi, że plan miejscowy jest podstawowym narzędziem regulacji zagospodarowania przestrzennego. Zawiera przepisy powszechnie obowiązujące w zakresie przeznaczenia terenów, ich zagospodarowania oraz warunków zabudowy, stanowiących bezpośrednią podstawę do wydawania m.in. decyzji o pozwoleniu na budowę. Z tego też względu jego przepisy powinny być na tyle precyzyjne i szczegółowe, by nie budzić wątpliwości interpretacyjnych przy wydawaniu decyzji administracyjnych, opartych na tych przepisach. Pamiętać należy przy tym, że plan miejscowy określa przede wszystkim przeznaczenie terenu i ograniczenia w zabudowie, w tym zakaz jej lokalizowania – art. 4 ust. 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, a tym samym przesądza o ograniczeniu prawa własności. Dlatego też, wszelkie ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu, wynikające z ustaleń planu, powinny być ścisłe, by nie rodzić niepewności co do możliwości zagospodarowania terenu w sposób wskazany w planie.

Powyższe zarzuty w zakresie wprowadzenia jednostek redakcyjnych do nowelizowanej uchwały oraz wrysowania stref od sieci elektroenergetycznych, przesądziły o konieczności stwierdzenia nieważności w całości uchwały poddanej ocenie legalności.

3. Jak już wskazano w pierwszym zarzucie niniejszego rozstrzygnięcia, w § 1 ust.1 pkt 4 lit. b badanej uchwały nowelizującej Nr 105/X/2019, dodano ust. 21 po ust. 20 w uchwale Nr 69/IX/03 w § 10 w części 1 obejmującej wieś Konopiska. W części dotyczącej ustaleń szczegółowych, w którym wprowadzono ustalenia dla nowych terenów 21.TDA –TERENY AUTOSTRADY A1 w pierwszym ustępie ustalono podstawowe przeznaczenie terenów oznaczonych na rysunku symbolem 21TDA jako: *komunikacja – wiadukt w ciągu drogi powiatowej Częstochowa-Blachowania ze zjazdami*, a w ustępie nr 2 wskazano, że zagospodarowanie terenów ma być zgodne z projektem Autostrady. Organ nadzoru podniósł w zawiadomieniu, że powyższe ustalenia dla terenu 21TDA są niespójne, bowiem oznaczenie terenów wskazuje, że jest to teren autostrady, a przeznaczono ten teren pod wiadukt w ciągu drogi powiatowej ze zjazdami. Ponadto zarzucając, że zagospodarowanie ma być *zgodne z projektem Autostrady*, podniesiono projekt autostrady do rangi aktu prawa miejscowego.

Organ gminy w wyjaśnieniach wskazuje: *wiadukt w ciągu drogi powiatowej jest elementem zagospodarowania autostrady i znajduje się w jej pasie drogowym, wydaje się więc, że przypisanie terenu 21TDA do autostrady nie jest błędem*. Organ nadzoru przychylił się do powyżej złożonych wyjaśnień. Jednak Wójt nie odniósł się w złożonych wyjaśnieniach do drugiej części zarzutu, a mianowicie podniesienia projektu autostrady do rangi aktu prawa miejscowego.

Projekt autostrady nie ma charakteru normatywnego. Rada Gminy nie ma umocowania w przepisach prawa do uzależnienia ustaleń miejscowego planu od projektu drogi, czyli dokumentu stanowiącego podstawę do realizacji pozwolenia na budowę. Z ustaleń miejscowego planu powinno jednoznacznie wynikać w jaki sposób można zagospodarować teren wyznaczony liniami rozgraniczającymi w miejscowym planie – w przedmiotowej sprawie dla terenów oznaczonych symbolem 21TDA na rysunku nowelizacji zatwierdzonej uchwałą Nr 105/X/2019.

Zatem postanowienia wskazujące, że zagospodarowanie terenów o symbolach 21TDA ma być *zgodne z projektem Autostrady*, wykraczają poza delegację ustawową, co stanowi również naruszenie art. 7 Konstytucji RP, bowiem „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Jak to już podkreślono w niniejszym rozstrzygnięciu, ustawodawca przepisem art. 4 ust. 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* zobligował radę gminy do ustalenia w drodze planu miejscowego przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i warunków ich zabudowy. Z uwagi na rangę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako lokalnego prawa

służącego realizacji polityki przestrzennej gminy, ustalenia w zakresie zagospodarowania terenów powinny być jednoznaczne i w sposób klarowny powinny określać dopuszczalne formy i sposoby zagospodarowania terenu. Dodatkowo norma zawarta w § 25 ust. 1 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej, wskazuje, że przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Zatem przepisy uchwały powinny być redagowane w taki sposób, nie stwarzając pola do zróżnicowanego interpretowania. Przepisy kwestionowanej uchwały uzależniające zagospodarowanie terenów od projektu drogi, tych norm nie spełniają.

To plan miejscowy ma jednoznacznie, w myśl art. 4 ust. 1 i 15 ust. 2 pkt 1 ustalić przeznaczenie terenu, ale również sposób jego zagospodarowania. Skoro jednak z niniejszej uchwały nie wynika jaki może być sposób zagospodarowania terenów o symbolu 21TDA, bo wskazano, że jest on uzależniony od przepisów zawartych w innym (nieskonkretyzowanym) dokumencie, to nie dopełniono obowiązku wskazanego w powyższych przepisach, naruszając tym samym rażąco zasady sporządzania planu miejscowego.

4. Ponadto organ nadzoru zarzucił w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, że w § 1 ust.1 pkt 4 lit. a uchwały, nadano nowe brzmienie ust. 11 w uchwale Nr 69/IX/03 w § 10 w części 1 obejmującej wieś Konopiska, w części dotyczącej ustaleń szczegółowych; w którym zastąpiono symbol terenów 11P – PRZEMYSŁ na symbol 11PU TERENY RÓZNORODNEJ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ oraz zastąpiono wszystkie ustalenia w tekście dla terenów 11P na ustalenia dla terenów 11PU. Jednak jak wynika chociażby z załącznika nr 3 do uchwały Nr 105/X/2019 w porównaniu z załącznikiem graficznym nr 12 ul. Przemysłowa - Pałysz do uchwały Nr 69/IX/03, nowelizacją nie objęto wszystkich terenów oznaczonych symbolem 11P we wsi Konopiska, wrysowane na załącznikach graficznych uchwały nowelizowanej. Zatem zastąpienie ustaleń tekstu planu dla terenów 11P ustaleniami zawartymi w nowelizacji uchwały dla terenów 11PU powoduje, że część terenów oznaczonych nadal na rysunku nowelizowanego planu symbolem 11P nie posiada ustaleń.

W złożonych wyjaśnieniach organ gminy wyjaśnił, że „brakujące” tereny w granicach jednostki 11P zostały objęte uchwałą Nr 300/XXXVIII/2013 Rady Gminy Konopiska z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Konopiska-ul. Przemysłowa I” (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2013 r., poz. 6993) zmienioną uchwałą Nr 318/XLIII/2018 z dnia 23. stycznia 2018 r. - Dz. Urz. Woj. Śl. z 2018 r., poz. 711).

Uchwała Nr 300/XXXVIII/2013 dotyczy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i jej obszar pokrywa się z częścią terenu 11P, dla których organ nadzoru zarzucił w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego pozbawienie ustaleń w uchwale Nr 69/IX/03 przez nowelizację badaną w przedmiotowym postępowaniu. Zatem należy uznać, że skoro uchwalono nowy plan miejscowy uchwałą Nr 300/XXXVIII/2013 Rady Gminy Konopiska dla części terenów o symbolu 11P, to zastąpiono nim, w tym fragmencie miejscowy plan zatwierdzony uchwałą Nr 69/IX/03 i wyłączono w tym zakresie obowiązywanie tej uchwały, a zatem w tym zakresie organ nadzoru przychyła się do wyjaśnień gminy.

5. Dodatkowo organ nadzoru zarzucał wszczynając postępowanie nadzorcze, że w § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały Nr 105/X/2019 w sprawie zmiany Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska dla terenów Przemysłowych w Konopiskach, nadano nowe brzmienie § 6 ust. 1 uchwały nowelizowanej Nr 69/IX/03, w którym wprowadzono ustalenia powierzchni zabudowy kubaturowej w stosunku do powierzchni parceli zamiast do działki budowlanej.

Wójt Gminy wyjaśnił, że ustalenie § 6 ust. 1 uchwały nowelizowanej odnoszą się do wszystkich terenów w granicach objętych planem i dalej wskazał, że: *zmiana sformułowania „parcela” na „działka budowlana”, niewątpliwie poprawne, odnosiłoby się więc także do terenów nieobjętych zmianą, co byłoby niedopuszczalne.*

Organ nadzoru nie przychylił się do wyjaśnień złożonych przez organ wykonawczy gminy bowiem zarówno pojęcie *parcela* jak i pojęcie *działka budowlana* wprowadzone kwestionowanym przepisem odnosi się do całego planu - § 6 uchwały zawiera postanowienia ogólne dotyczące wszystkich terenów. W myśl art. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym *działka budowlana* to nieruchomość gruntowa spełniająca określone prawem wymogi, nadająca się do zabudowy, przy czym może ona stanowić zarówno część działki gruntu, jak i składać się z kilku takich działek. Parcela, z kolei, zgodnie z definicją zawartą w Słowniku języka polskiego PWN, to *działka gruntu, wydzielona z większego obszaru, przeznaczona pod zabudowę lub użytkowana w inny sposób*. Znaczenie tych pojęć nie jest więc tożsame. Aktualnie

obowiązujące przepisy o planowaniu przestrzennym (art. 15 ust. 2 pkt 6 cyt. ustawy o planowaniu) obligują gminy do ustalania wskaźników urbanistycznych w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

W tym miejscu należy jednak jeszcze raz podkreślić, że uchwała Nr 69/IX/03, uchwalona jeszcze pod rządami *ustawy z dnia 7 lipca 1994 o zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jednolity: Dz. U z 1999 r., Nr 15 poz. 139) pomimo zachowania mocy obowiązującej w myśl przepisów art. 87 ust. 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nie spełnia wymagań miejscowego planu określonych w art. 15 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, a zatem jest nieaktualna.

W miejscu tym należy zwrócić uwagę na brzmienie przepisu art. 32 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, zgodnie z którym w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem między innymi wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przekazuje radzie gminy wyniki analiz, po uzyskaniu opinii komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji rady. Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania, o których mowa w art. 27 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. **Nowelizacje miejscowych planów muszą uwzględniać przepisy wyższego rzędu obowiązujące na dzień ich uchwalenia.**

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* jednoznacznie wskazują, iż 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. O zakresie rozstrzygnięcia decyduje natomiast fakt, czy stwierdzone naruszenie prawa będzie miało wpływ na całą uchwałę, czy będzie dotyczyło jedynie pojedynczych przepisów niezgodnych z aktami prawa hierarchicznie wyższymi, które to jednak naruszenia nie będą rzutować na całą uchwałę.

W omawianej sprawie, wskazane istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia w całości nieważności uchwały Nr 105/X/2019 Rady Gminy Konopiska z dnia 13 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska dla terenów Przemysłowych w Konopiskach*.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skargę wnosi 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 w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury

Aleksandra Kroczek