



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 stycznia 2020 r.

Poz. 54

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.90.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 grudnia 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, 1309, 1571, 1696 i 1815) 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, 1524, 1696, 1716 i 1815)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/198/2019 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego „Byczyzna” w Jaworznie, przyjętego uchwałą Nr XX/311/2016 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 30 sierpnia 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2019 r., poz. 8573).

Uzasadnienie

W dniu 28 listopada 2019 r. Rada Miejska w Jaworznie podjęła uchwałę Nr XIV/198/2019 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego „Byczyzna” w Jaworznie, przyjętego uchwałą Nr XX/311/2016 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 30 sierpnia 2016 r.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w dniu 3 grudnia 2019 r. organ nadzoru otrzymał uchwałę Nr XIV/198/2019 oraz dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia zmiany 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 18 grudnia 2019 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze, mające na celu zbadanie legalności uchwały.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały, organ nadzoru po analizie treści uchwały, stwierdził, że przedmiotowa uchwała narusza zasady sporządzania planu miejscowego.

W § 2 pkt 2 uchwały Nr XIV/198/2019 zmieniono ustalenia § 7 ust. 1 uchwały Nr XX/311/2016 nadając brzmienie: „1. Dla terenów zabudowy usługowej oznaczonych symbolami U01 - U08, z zastrzeżeniem § 2, ustala się poniższe przeznaczenia:”.

W uchwale Nr XX/311/2016 w obrębie § 7 ust. 1 wyróżnić można zdanie wprowadzające do wyliczenia oraz punkty od 1 do 6, a nadto na punkt 6 składa się zdanie wprowadzające do wyliczenia oraz

regulacje zawarte w lit. a-c. W pkt 1-5 określono przeznaczenie dla terenów U01 - U07, a w pkt 6 określono ograniczenia w zagospodarowaniu tych terenów.

Uchwałą Nr XIV/198/2019 Rada Miejska nadała nowe brzmienie przepisowi § 7 ust. 1 zmienianej uchwały, doprowadzając do sytuacji, w której pozostałe ustalenie w § 7 ust. 1 po zdaniu wprowadzającym do wyliczenia zawarte w pkt 1-4 oraz pkt 6, w zakresie zdania wprowadzającego do wyliczenia i lit. a i c, przestały obowiązywać. Dodatkowo, w § 7 ust. 1 zmienianej uchwały dodano pkt 4a, w myśl § 2 pkt 3 ocenianej uchwały określający przeznaczenie dla terenu U08 oraz nadano nowe brzmienie pkt 5 i pkt 6 lit. b, w myśl odpowiednio § 2 pkt 4 i pkt 5 ocenianej uchwały.

Gmina skorzystała z przysługującego uprawnienia i w dniu 23 grudnia 2019 r. pismem znak UA-ZP.6721.5.15.2019 złożyła wyjaśnienia, w których tłumaczy:

„Podjęta przez Radę Miejską w Jaworznie w dniu 28 listopada 2019 r. uchwała w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego „Byczyna” w Jaworznie, obejmuje jedynie regulacje związane z przywróceniem statusu budowlanego konkretnie wskazanej działce objętej granicą zmiany planu. Z taką intencją została podjęta uchwała inicjująca zmianę planu (...). Również wyraźnie został skonkretyzowany przedmiot zmiany planu w samej treści uchwały zmieniającej, w § 1 ust. 3: *W uchwale Nr XX/311/2016 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego „Byczyna” w Jaworznie część terenu zieleni izolacyjnej oznaczonego symbolem Zi01 przeznacza się na teren usług oznaczony symbolem U08, zgodnie z rysunkiem zmiany planu, o którym mowa w ust. 2 pkt 1.* Szczegółowo intencje i przedmiot zmiany planu zostały także opisane w uzasadnieniu do podjętej uchwały Nr XIV/198/2019. Ustalenia zmiany planu mają swoje umocowanie tylko i wyłącznie w granicach obszaru objętego zmianą planu, co oznacza, że wszelkie regulacje podjętej uchwały Nr XIV/198/2019 mają moc sprawczą tylko i wyłącznie jeśli odnoszą się (są związane) z obszarem objętym granicą zmiany planu, wskazanym na rysunku zmiany planu, który stanowi załącznik nr 1.

Wprowadzone zmiany dotyczą jedynie dodania nowego terenu usługowego o symbolu U08 – stąd zmieniony § 7 ust. 1 otrzymał brzmienie: *1. Dla terenów zabudowy usługowej oznaczonych symbolami U01 - U08, z zastrzeżeniem § 2, ustala się poniższe przeznaczenia:*. Wskazane powyżej brzmienie zmienionego ust. 1 jednoznacznie wskazuje, iż tereny oznaczone symbolami od U01 do U07 w dalszym ciągu pozostają, a zamiarem uchwałodawcy w żadnym przypadku nie była likwidacja ustaleń dla tych terenów, a jedynie wskazanie dodatkowego terenu o symbolu U08. Stąd też w miejsce zapisu: *„symbolami U01 – U07”* wpisano *„symbolami U01 – U08”*, dodatkowo pozostawiając na końcu zdania dwukropek, który sugeruje pozostawienie wskazanego wyliczenia. (...)

Wszystkie zmiany określone w podjętej uchwale w szczególności te wyszczególnione w § 2 tej uchwały, służą jedynie powiązaniu wszelkich niezbędnych regulacji planistycznych z nowo określonym terenem U08. Ustęp 1. kończy się stwierdzeniem *„... ustala się poniższe przeznaczenia:”*, w którym dwukropek oznacza, iż pozostawia się bez zmian dalsze wymieniane treści ust. 1. O takim, świadomym podejściu, zmierzającym do utrzymania części treści ust. 1 bez zmian, świadczą również dalsze ustalenia w § 2 podjętej uchwały, gdzie w kolejnych pkt 3, 4 i 5 zmienia się niektóre treści ust. 1 w § 7 zmienianej uchwały, w tym dodaje się pkt 4a, co sugeruje że pkt 4 pozostawia się bez zmian. Należy również podkreślić, iż w ślad za podjętą uchwałą Nr XIV/198/2019, zachodzi obowiązek przygotowania i opublikowania ujednoliconej wersji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego „Byczyna” w Jaworznie. Ujednoliconą wersję wprowadzi zmiany zawarte w podjętej uchwale Nr XIV/198/2019 wyłącznie w zgodzie z intencją i przedmiotem tej uchwały zmieniającej.”

Zapewne celem Rady Miejskiej było jedynie dokonanie zmiany treści zdania wprowadzającego do wyliczenia w przepisie § 7 ust. 1 nowelizowanej uchwały. Jednakże, przepis § 2 pkt 2 uchwały nowelizującej nie pozostawia wątpliwości, iż nadano nowe brzmienie całemu przepisowi § 7 ust. 1.

Zatem, po wprowadzonych zmianach przedmiotową nowelizacją, miejscowy plan nie zawiera obligatoryjnych ustaleń w zakresie przeznaczenia, które szczegółowo określała dla terenów U01 - U07 nowelizowana uchwała Nr XX/311/2016.

W konsekwencji dokonanych zmian, miejscowy plan nie zawiera obligatoryjnych wymagań wskazanych w art. 15 ust 2 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Zgodnie z art. 15 ust. 2

pkt 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, bowiem w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Uchwała Nr XIV/198/2019 narusza również zasady sporządzania planu miejscowego wynikające z przepisów zawartych w art. 14 ust. 1 i 2 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Z powołanych powyżej przepisów *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, które mają również zastosowanie w przypadku nowelizacji miejscowego planu, wynika, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmuje określony obszar gminy wyznaczony granicami uchwały o przystąpieniu do jego sporządzenia. Oznacza to, że organ planistyczny, uchwalając zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie ma kompetencji do ustalania przeznaczenia terenów znajdujących się poza obszarem objętym granicami określonymi w uchwale intencyjnej. Zmianę miejscowego planu uchwała się w tym samym trybie co miejscowy plan w myśl art. 27 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Zatem zmianę miejscowego planu uchwała się po przeprowadzeniu procedury planistycznej opisanej w art. 17 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Pierwszym etapem tej procedury jest upublicznienie podjętej uchwały o przystąpieniu, a następnie wszystkie czynności planistyczne prowadzi się w stosunku do obszaru wskazanego w uchwale intencyjnej. Wójt, burmistrz, prezydent miasta prowadzący procedurę planistyczną nie ma kompetencji do rozszerzania granic terenów objętych zmianą miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Powyższymi rozstrzygnięciami ingerującymi w ustalenia dla terenów o symbolach U01 – U07, wykroczone poza granice opracowania zmiany miejscowego planu, które określono w uchwale Nr XLIV/617/2018 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 30 sierpnia 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego „Byczyna” w Jaworznie, przyjętej uchwałą Nr XX/311/2016 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 30 sierpnia 2016 r.

Zmiana planu jest 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 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, zmiana ta niejednokrotnie będzie dotyczyć również obszaru węższego od granic obowiązującego planu miejscowego objętego nowelizacją.

Powyższe koresponduje z przepisami Działu II *Zmiana (nowelizacja) ustawy*, zawartych w § 82, stosowanych w zw. z § 143 „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. 2016 r., poz. 283 – załącznik zwany 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 dokonywane zmiany.

Jeżeli zatem celem gminy było jedynie wprowadzenie zmiany w zdaniu wprowadzającym do wyliczenia w § 7 ust. 1 uchwały nowelizowanej, rada gminy, stosownie do przepisu § 87 ust. 3 ZTP, w takiej sytuacji winna wskazać, iż *po wyrazach (...) dodaje się wyrazy (...)*, bądź *po wyrazach (...) usuwa się wyrazy (...)*. Tymczasem uchwałodawca przepisem § 2 pkt 2 uchwały nadał nowe brzmienie całemu przepisowi § 7 ust. 1 uchwały Nr XX/311/2016, które to brzmienie nie uwzględniło, iż występowały tam niższe jednostki redakcyjne (punkty).

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.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Miejskiej w Jaworznie Nr XIV/198/2019 z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu

górniczego „Byczyna” w Jaworznie, przyjętego uchwałą Nr XX/311/2016 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 30 sierpnia 2016 r., narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy, w związku z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione, a zatem należało orzec, jak w sentencji.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia Radzie Miejskiej w Jaworznie rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia 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