



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 26 lipca 2017 r.

Poz. 4390

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.73.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 lipca 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) w związku z art. 28 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 **XXXIII/279/2017** Rady Gminy Ornontowice z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 14 kwietnia 2017 r. Rada Gminy Ornontowice podjęła uchwałę Nr **XXXIII/279/2017** w sprawie uchwalenia zmiany Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej ustawą o planowaniu) w dniu 21 czerwca 2017 r. Wójt Gminy Ornontowice przekazał organowi nadzoru wymienioną na wstępie uchwałę w celu zbadania jej zgodności z przepisami prawa oraz dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

W dniu 30 czerwca 2017 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Radę Gminy Ornontowice o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 7 lipca 2017 r. Wójt Gminy Ornontowice złożył wyjaśnienia odnoszące się do wskazanych w zawiadomieniu nieprawidłowości.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa.

Uchwałą Nr **XXXIII/279/2017** z dnia 14 czerwca 2017 r. Rady Gminy Ornontowice dokonała zmiany uchwały nr **XXI/196/12** z dnia 29 sierpnia 2012r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzone zmiany dotyczą zarówno części tekstowej uchwały jak również rysunku planu. W zakresie nowelizacji tekstu uchwały z 2012 r., Rada Gminy zmieniła ustalenia lub wprowadziła nowe ustalenia (§ 5) oraz „*sprostowała oczywiste pomyłki*” (§6). Jednocześnie dokonała także zmiany ustaleń graficznych planu miejscowego wprowadzając zmiany na rysunku planu w obszarach oznaczonych symbolem I i IV (zmiana przebiegu stref od cmentarza - SOC1 i SPC2 - dla obszaru I i IV oraz korekta linii rozgraniczonej dla obszaru I) oraz wprowadzając i korygując nieprzekraczalną linię zabudowy dla obszaru II i VII. Natomiast w obszarach oznaczonych symbolem V, VI żadnych zmian na rysunku nie wprowadzono.

- 1) Analizując rysunek planu stanowiący załączniki nr 1 i nr 2 do badanej uchwały organ nadzoru stwierdził, że Rada Gminy podejmując badaną uchwałę, wprowadzającą zmiany do planu uchwalonego w roku 2012, jako załącznik graficzny przyjęła kompilację rysunku planu obowiązującego z aktualną mapą zasadniczą. Zgodnie

z wyjaśnieniem Wójta Gminy Ornontowice mapa ta została pozyskana ze starostwa Powiatowego w Mikołowie w czerwcu 2016r. Uchwałodawca określił załączniki graficzne do niniejszej uchwały jako „.....według oznaczenia rysunków Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z Uchwałą NR XXI/196/12 RADY GMINY ORNONTOWICE z dnia 29 sierpnia 2012 r. oznaczonych numerycznie 1.5 oraz 1.1” (§ 1 badanej uchwały). Tym samym prawodawca miejscowy ustanowił załącznikami do badanej uchwały wybrane fragmenty załącznika do uchwały zmienianej.

Załącznik nr 1 do badanej uchwały to fragment załącznika uchwały zmienianej zawierający legendę do rysunku planu oraz wyrys ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Ornontowice. Na załączniku tym skorygowano legendę wprowadzając oznaczenie nieprzekraczalnej linii zabudowy. Jednak oznaczenie to jest identyczne z oznaczeniem granic obszarów wpisanych do rejestru zabytków, co uniemożliwia jednoznaczną interpretację ustaleń planu. Ponadto do załącznika tego wprowadzono dodatkowy rysunek pokazujący zasięg zmiany przebiegu strefy od cmentarza oraz zmiany przebiegu linii rozgraniczającej drogi 1KDZ. Ujawnienie tego rysunku określono w tekście badanej uchwały jako „wprowadzenie na wyrysie z miejscowego planu zagospodarowania granicy obszaru zmiany przebiegu strefy od cmentarza 3ZC (SOC2) oraz granicy obszaru zmiany przebiegu linii rozgraniczającej drogi 1KDZ” (§ 8 ust. 2 pkt 2). Jednak należy zwrócić uwagę, że rysunek ten nie odzwierciedla żadnego ustalenia badanej zmiany planu. Natomiast umieszczenie tego rysunku na załączniku do uchwały, czyli uznanie go za rysunek planu miejscowego skutkuje podniesieniem jego rangi do rangi aktu prawa miejscowego. Tymczasem potraktowanie rysunku o treści informacyjnej, którego treść mogłaby co najwyżej stanowić załącznik do uzasadnienia, jako załącznika do uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego nie znajduje żadnego uzasadnienia.

Natomiast załącznik nr 2 do badanej uchwały to fragment załącznika do uchwały zmienianej zawierający fragment rysunku planu uchwalonego uchwałą NR XXI/196/12. Należy zwrócić uwagę, że w zakresie zmian wprowadzanych na rysunku planu, badana uchwała dotyczyć miała jedynie obszarów wskazanych w uchwale o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu (tzn. w uchwale intencyjnej). Jednak Rada Gminy Ornontowice przyjęła jako rysunek zmiany planu fragment rysunku obowiązującego planu uchwalonego uchwałą NR XXI/196/12 na którym zmieniono przebieg strefy od cmentarza, linii rozgraniczającej drogi oraz ustalono nieprzekraczalną linię zabudowy. Na załączniku tym pokazano także granice obszarów w granicach których uchwała intencyjna przewidywała wprowadzenia zmian na rysunku planu, z pominięciem obszaru oznaczonego jako III (dla tego obszaru zgodnie z wyjaśnieniem Wójta prace zostaną podjęte w późniejszym terminie). Zmiany na rysunku planu dotyczą jednak jedynie obszarów I, II, IV i VII. Na pozostałych obszarach oznaczonych jako obszary V, VI oraz poza nimi pokazano jedynie treść załącznika graficznego planu uchwalonego w 2012r.

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 ustawy o planowaniu, który wskazuje, że w uchwale intencyjnej wyznacza się granice obszaru objętego projektem planu, a następnie art. 15 ust. 1 nakazujący sporządzenie projektu planu miejscowego, zawierającego część tekstową i graficzną odnoszącą się do obszaru objętego planem. Następnie plan miejscowy, ograniczony tymi granicami, uchwała rada gminy zgodnie z art. 20 ustawy o planowaniu. Zatem przyjęcie załącznika graficznego wykraczającego poza granice obszaru planu wskazanego w uchwale intencyjnej jest niedopuszczalne i stanowi istotne naruszenie powyższych przepisów.

Także niedopuszczalne jest sporządzenie załącznika graficznego do planu w postaci kompilacji obowiązującego planu z mapą zasadniczą. Przepisy art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu stanowią, że plan miejscowy sporządza się z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. Oznacza to, że graficzne ustalenia planu przedstawia się na „czystej” mapie zawierającej jedynie treść mapy zasadniczej lub katastralnej.

Zatem sposób opracowania załącznika graficznego do badanej uchwały w sposób istotny narusza obowiązujące przepisy prawa.

- 2) Analizując tekst badanej uchwały organ nadzoru stwierdził, że uchwała ta nie spełnia wymogów Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie Zasad techniki prawodawczej (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283 - zwanych dalej ZTP). 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 podwójne

tirety. Tymczasem uchwałodawca w badanej uchwale nieprawidłowo zastosował oznaczenia poszczególnych części uchwały, stosując zamiast liter oraz tiretów podpunkty, nazywając je „ppkt” lub „pp”, podczas gdy w uchwale zmienianej po punktach następują litery, a po nich tirety. Nawet gdyby przyjąć, że oznaczenie jednostek redakcyjnych uchwały, jakimi są litera oraz tiret jako „ppkt” lub „pp”, nie stanowi istotnego naruszenia prawa to w przypadku badanej uchwały spowodowało to znaczące konsekwencje. Bowiem w rezultacie redakcji, z zastosowaniem oznaczeń „ppkt” lub „pp”, badanej uchwały Rada Gminy Ornontowice błędnie przywołała treści ustaleń, które miały być nowelizowane lub skorygowane lub inaczej niż zamierzała. I tak:

- a) w § 5 ust. 3 badanej uchwały Rada Gminy ustaliła, że do § 14 pkt 4 zmienianej uchwały „*po pp. g) dodaje się pp. e) o brzmieniu: lokalizacji zabudowy w granicy działki*”. Jednak w uchwale zmienianej § 14 pkt 4 dzieli się na litery od a) do g), zatem wprowadzenie litery „e)” powoduje, że w punkcie tym wystąpią dwa ustalenia oznaczone w taki sam sposób. Zachodzi zatem wątpliwość czy uchwałodawca zamierzał dodać kolejną literę w pkt. 4 (byłaby to zapewne litera h), czy też zamierzał zmienić ustalenie oznaczone jako litera e;
- b) w § 5 ust. 13 badanej uchwały Rada Gminy ustaliła, że w § 39 zmienianej uchwały „*po punkcie 2) dodaje się punkt 3 o brzmieniu: zakazy i nakazy nie dotyczą nieczynnego cmentarza oznaczonego 3ZC w wyznaczonych ...*”, podczas gdy § 39 dzieli się na dwa ustępy, a każdy z nich dzieli się na dwa punkty. Zatem nie wiadomo po którym z punktów oznaczonych jako „2)” należało dodać nowe ustalenie, a tym samym do którego ustępu go dopisać;
- c) w § 6 pkt 1 badanej uchwały Rada Gminy ustaliła, że zmienia brzmienie § 8 pkt 2 ppkt 2, zmienianej uchwały, tymczasem w uchwale tej przepis tak oznaczony nie występuje. W uchwale NR XXI/196/12 § 8 podzielony jest na dwa ustępy, w ustępie 2 występuje 7 punktów, natomiast nie występują w tym paragrafie ani litery, ani tirety. Nie można więc ustalić klucza do przypisywania odpowiednika dla przywołanego „ppkt 2”, a zatem ustalenie § 6 pkt 1 badanej uchwały dotyczy przepisu, który nie istnieje w uchwale zmienianej;
- d) w § 6 pkt 3 badanej uchwały Rada Gminy ustaliła, że zmienia brzmienie § 13 pkt 3 zmienianej uchwały. W uchwale NR XXI/196/12 § 13 zawiera 4 punkty, z których punkt 3 składa się z oznaczeń: „1a)” oraz „a”. Natomiast w § 6 pkt 3 badanej uchwały uchwałodawca błędnie przywołał treść normy, którą zapewne zamierzał zmienić, gdyż ustalił, że zmienia ustalenie uchwały zmienianej o brzmieniu: „*a) realizacji obiektów i lokali gastronomicznych, rozrywkowych, ogródków piwnych, obiektów i lokali w których prowadzona jest działalność związana z obsługą samochodów, warsztatów stolarskich, kamieniarskich oraz pozostałych usług produkcyjnych i usług przemysłowych, b) realizacji na działce boksów garażowych lub stanowisk postojowych o powierzchni zabudowy większej niż powierzchnia zabudowy budynkiem lub budynkami mieszkalnymi*”, podczas gdy w uchwale tej (zmienianej) ma ono brzmienie: „*1) a) realizacji obiektów i lokali gastronomicznych, rozrywkowych, ogródków piwnych, obiektów i lokali w których prowadzona jest działalność związana z obsługą samochodów, warsztatów stolarskich, kamieniarskich oraz pozostałych usług produkcyjnych i usług przemysłowych, a) realizacji na działce boksów garażowych lub stanowisk postojowych o powierzchni zabudowy większej niż powierzchnia zabudowy budynkiem lub budynkami mieszkalnymi*”. Oznacza to, że norma, którą zamierzała zmienić Rada Gminy została przywołana w innym brzmieniu niż to ustalono w uchwale zmienianej. W przywołaniu tym pominięto oznaczenie „1)” oraz zamiast oznaczenia „a)” zastosowano oznaczenie „b)”. Na marginesie można zaznaczyć, że przy redakcji badanej nowelizacji nie zachodziła potrzeba cytowania przepisu, który podlegał zmianie. Wystarczyło po prawidłowym przywołaniu oznaczenia jednostki redakcyjnej zmienianego przepisu wskazać jego nowe brzmienie;
- e) w § 6 pkt 4 badanej uchwały Rada Gminy ustaliła, że zmienia brzmienie § 17 pkt 2 ppkt. a. W uchwale NR XXI/196/12 § 17 zawiera 4 punkty, z których punkt 2 składa się z liter od a) do f), natomiast litera a) podzielona jest na dwa tirety. Gdyby przyjąć, że uchwałodawca chciał zmienić treść ustalenia oznaczonego literą a) (co nazwał ppkt.a) to ustalenie zmienianej uchwały (§ 17 pkt 2 lit. a) o brzmieniu:

„a) *forma dachów:*

- *dla obiektów usługowych: indywidualne,*
- *dla obiektów zaplecza gospodarczego usług: jedno-, dwu- lub wielospadowe o nachyleniu do 15°*”.

zostałyby zastąpione ustaleniem o treści „*dla obiektów zaplecza gospodarczego usług: jedno-, dwu- lub wielospadowe o nachyleniu do 15°*”, zatem nie tylko poprawionoby omyłkę pisarską związaną z określeniem nachylenia dachu, ale także wyeliminowanoby ustalenie o treści: „*forma dachów: - dla obiektów usługowych:*

*indywidualne*”. Analiza przywołania w § 6 pkt 4 badanej uchwały zmieniającego pozwala przypuszczać, że uchwałodawca zmierzał jedynie wyeliminować omyłkę pisarską. Jednak konsekwencją wprowadzonej zmiany jest brak ustalenia dotyczącego formy dachów dla obiektów usługowych. Powyższe narusza przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164, poz. 1587), który nakazuje ustalenie geometrii dachu, w związku z przepisami art. 15 ust. 6 ustawy o planowaniu;

Sposób redakcji uchwały Nr XXXIII/279/2017 powoduje, że zarówno nie jest możliwa jednoznaczna interpretacja wprowadzonych przepisów, jak i odczytanie jaka była intencja prawodawcy miejscowego. Nie wiadomo bowiem czy uchwałodawca chciał objęte zmianą planu ustalenia znowelizować, zastąpić czy wykluczyć. A zatem nieprawidłowe oznaczenie jednostek redakcyjnych uchwały spowodowało nie tylko brak możliwości jednoznacznego odczytania treści uchwały, ale również naruszenie wymienionych przepisów prawa materialnego, 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. (na marginesie warto także wskazać, że artykuł ten powinien zostać przywołany w podstawie prawnej uchwały), 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 jak i organów administracji wydających decyzje w oparciu o ustalenia planu miejscowego. Niedopuszczalne jest aby akt prawa miejscowego pozostawiał wątpliwości co do stosowania zapisanych w nim regulacji zarówno zapisanych w tekście uchwały jak i na rysunku planu.

W myśl art. 85 i 86 cyt. ustawy o samorządzie gminnym wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Na podstawie 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. 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. Zgodnie bowiem z art. 28 ustawy istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W przedmiotowej sprawie, wskazane naruszenia zasad sporządzania planu dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia nieważności w całości uchwały Nr **XXXIII/279/2017** Rady Gminy Ornontowice z dnia 25 kwietnia 2017 r. **w sprawie uchwalenia zmiany Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**.

Zgodnie z 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.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Śląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Gminy Ornontowice

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

**Bożena Goldamer - Kapala**