



## WOJEWODA ŚLĄSKI

IFIII.4131.1.4.2019

Katowice, dnia 1 marca 2019 r.

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (t.j. Dz. U. z 2018, poz. 1945)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr PR.0007.12.2019 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ruda Śląska w obszarze zlokalizowanym w Rudzie Śląskiej w rejonie ulicy Sportowców.*

#### Uzasadnienie

W dniu 24 stycznia 2019 r. Rada Miasta Ruda Śląska podjęła uchwałę w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ruda Śląska w obszarze zlokalizowanym w Rudzie Śląskiej w rejonie ulicy Sportowców.* Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: upzp) pismem z dnia 31 stycznia 2019 r. znak: AU.6721.1.2018, Prezydent Miasta Ruda Śląska przekazał organowi nadzoru tą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych, celem dokonania jej oceny zgodności z prawem.

W dniu 8 lutego 2019 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 15 lutego 2019 r. znak: AU.6721.1.2018, Prezydent Miasta Ruda Śląska złożył wyjaśnienia w zakresie zarzutów wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr PR.0007.12.2019 została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa w następującym zakresie:

1. Ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ruda Śląska w obszarze zlokalizowanym w Rudzie Śląskiej w rejonie ulicy Sportowców, Rada Mminy wyznaczyła tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oznaczone symbolem MW oraz tereny usług sportu i rekreacji oznaczone symbolem US. Po analizie rysunku planu oraz ustaleń tekstowych uchwały organ nadzoru zauważył, że dla terenów MW1 oraz US2 nie ustalono linii zabudowy.

Stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp w planie miejscowym określa się obligatoryjnie zasady kształtowania zabudowy, w tym poprzez wyznaczenie linii zabudowy.

Obowiązek taki wynika także z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 – zwanego dalej: rozporządzeniem). Dodatkowo przepis § 7 pkt 8 rozporządzenia obliuguje uchwałodawcę do wskazania graficznego przebiegu linii zabudowy na rysunku planu.

Plan miejscowy jest podstawowym narzędziem regulacji zagospodarowania przestrzennego. Zawiera przepisy powszechnie obowiązujące w zakresie przeznaczenia terenu, zasad jego zagospodarowania oraz warunków zabudowy, stanowiące bezpośrednią podstawę do wydawania m.in. decyzji o pozwoleniu na budowę. Ustalenia planu powinny być zatem na tyle precyzyjne i szczegółowe, aby można było na ich podstawie sporządzić projekt budowlany oraz zagwarantować realizację zamierzeń inwestycyjnych przy zachowaniu ochrony ładu przestrzennego, ochrony środowiska, gospodarowania wodami czy też ochrony zdrowia i bezpieczeństwa ludzi i mienia.

Stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 upzp ustalenie przeznaczenia, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i **warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.**

Jednocześnie przepis art. 15 ust. 2 i 3 upzp zawiera zagadnienia, które w planie miejscowym określa się obligatoryjnie oraz fakultatywnie w zależności od potrzeb, przy czym obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 upzp nie jest bezwzględny, gdyż musi podlegać dostosowaniu do warunków faktycznych występujących na obszarze objętym planem. Jeżeli więc plan miejscowy w ogóle nie przewiduje zabudowy, to brak jest potrzeby określania wymaganych przepisami art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

W omawianej sytuacji uchwałą Nr PR.0007.12.2019 Rada Miasta Ruda Śląska wyznaczyła tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną (MW1) oraz usługi sportu i rekreacji (US2) dla których dopuszczono możliwość realizacji nowej zabudowy. Skoro zatem gmina dopuściła możliwość zabudowy wskazanych terenów, zobligowana była do określenia w planie zasad ich zagospodarowania, w tym poprzez wyznaczenie linii zabudowy. Brak jest bowiem w niniejszej sytuacji przesłanek do odstąpienia od wypełnienia ustawowego wymogu wynikającego z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp. Nie można bowiem przyjąć argumentacji gminy zawartej w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, w której wskazano, iż na terenie MW1 i US2 nie występuje potrzeba kształtowania linii zabudowy z uwagi na ich położenie. W ocenie gminy brak jest przesłanek do „kontynuowania istniejących linii zabudowy” z uwagi na ukształtowanie linii zabudowy na sąsiednich terenach.

W miejscu tym wskazać należy, iż przepisów art. 15 upzp nie wynika obowiązek przedłużenia linii istniejącej zabudowy, jak ma to miejsce w przypadku ustalania warunków zabudowy w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W planie miejscowym linia zabudowy powinna być każdorazowo ustalona w celu ukształtowania zabudowy na terenie, na którym przewiduje się możliwość realizacji takiej

zabudowy, z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań. To uwzględnienie nie może jednakże polegać na odstąpieniu od określenia obligatoryjnej normy planu miejscowego jaką jest linia zabudowy, tylko dlatego, że częściowo tereny objęte planem są już zainwestowane. Za pozbawiony znaczenia prawnego należy zatem uznać argument gminy, że linie zabudowy nie muszą być określone w sposób automatyczny w ramach linii rozgraniczających każdy teren, lecz powinny być podyktowane planowanym i istniejącym sposobem zagospodarowania danego terenu.

Kontrolowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, a zatem winna ona mieć charakter generalny i abstrakcyjny. Zauważyć należy, że prawo własności jest prawem zbywalnym i dziedzicznym, istniejąca natomiast na danym terenie zabudowa może zostać rozebrana lub przebudowana (patrz orzeczenie WSA w Gliwicach z dnia 26 czerwca 2013 r. sygn.. akt: II SA/GI 1527/12).

Brak jest zatem przesłanek prawnych zwalniających radę gminy z wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp, obligującego gminę do określenia w planie linii zabudowy.

2. Plan miejscowy, w myśl art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp powinien określać zasady modernizacji i budowy systemów komunikacji. Przepis § 4 pkt 9 rozporządzenia doprecyzowuje tę regulację, wskazując na obowiązek określenia w planie układu komunikacyjnego oraz określenia powiązań tego układu z układem zewnętrznym. Badając kwestionowaną uchwałę organ nadzoru stwierdził rażące naruszenie wskazanych przepisów poprzez brak zapewnienia obsługi komunikacyjnej terenów MW1 i US2. Jak już wskazano w niniejszym rozstrzygnięciu, na terenach tych dopuszczono możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usług sportu i rekreacji, a zatem zabudowy wymagającej zapewnienia właściwej obsługi komunikacyjnej. Po analizie rysunku planu organ nadzoru stwierdził, że teren MW1 i US2 nie przylegają do żadnej wyznaczonej planem drogi, zarówno publicznej jak i wewnętrznej, a graniczą jedynie z terenami o analogicznej funkcji tj. MW2 i US1.

Z wyjaśnień złożonych przez gminę wynika, że to właśnie przez wskazane tereny zapewniona ma być obsługa komunikacyjna – terenu US2 przez teren MN2, a terenu MW1 przez teren US1.

Z postanowień uchwały Nr PR.0007.12.2019 wynika jedynie, że na terenach MW2 i US1 mogą być realizowane dojazdy oraz drogi wewnętrzne, jednakże w żaden sposób uchwałodawca nie zabezpieczył poprzez wskazane tereny obsługi komunikacyjnej terenów MW1 i US2. Samo bowiem dopuszczenie możliwości realizacji dróg wewnętrznych nie przesądza o ich realizacji, czy też utrzymaniu istniejących powiązań, tym bardziej, że tereny MW2 i US1, przez które, jaka wynika z wyjaśnień gminy, miałyby nastąpić obsługa komunikacyjna terenów MW1 i US2, mogą zostać zainwestowane, w sposób nie uwzględniający konieczności utrzymania istniejących powiązań komunikacyjnych.

Ze wskazanych wyżej przepisów art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia jednoznacznie wynika, że to na radzie gminy ciąży obowiązek zapewnienia poprzez ustalenia planu, właściwej obsługi komunikacyjnej terenów objętych tym planem, oraz zapewniania im połączeń z układem zewnętrznym – w ocenie organu nadzoru ten warunek nie został spełniony.

3. W § 20 ust. 2 uchwały Rada Miasta Ruda Śląska określiła szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 8 upzp w zw. z § 4 pkt 8 rozporządzenia. Jednocześnie w § 20 ust. 3 uchwały dopuszczono działki o innych parametrach w przypadku:

- dokonywania podziałów pod drogi, sieci, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej,
- dokonywania podziałów mających na celu uregulowanie spraw własnościowych, poprawę możliwości zagospodarowania istniejących działek lub powiększenia działek macierzystych.

Wskazane w § 20 ust. 3 uchwały regulacje nie stanowią elementów procedury scalania i podziału, o której mowa w przepisach art. 101 i dalszych ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (t.j. Dz. U. z 2018, poz. 2204 ze zm.), polegającej na przekształceniu niekorzystnie ukształtowanych terenów i ponownego ich wykorzystania zgodnie z przewidzianym w planie zagospodarowaniem terenu. W wyniku scalania i podziału powstają bowiem działki gruntu o parametrach określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W ramach procedury scaleniowej nie zachodzi natomiast procedura regulacji spraw własnościowych czy też dokonywania podziału na cele powiększenia działek macierzystych. Kwestie wydzielania w procedurze scalania i podziału działek pod drogi reguluje natomiast przepis art. 105 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*.

Również dokonywanie wyłącznie **podziału** na cele infrastruktury technicznej nie stanowi elementu procedury scalania i podziału. W takiej bowiem sytuacji mają zastosowanie przepisy zawarte w *Rozdziale I. Podziały nieruchomości* ustawy o gospodarce nieruchomościami, które w art. 96 ust. 1 zastrzegają decyzję w sprawie podziału nieruchomości dla wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Zatem to nie rada gminy, ale wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest organem właściwym do podziału nieruchomości. *„Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji...”*(patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011 r. – sygn. akt II OSK 2235/10)

Uchwalając plan w takim brzmieniu – § 20 ust. 3 – rada gminy wykracza poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 8 upzp oraz wkracza w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy upoważnionego do określenia zasad podziału nieruchomości w drodze decyzji administracyjnej.

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 zasad sporządzania planu dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia w całości nieważności uchwały Nr PR.0007.12.2019 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 24 stycznia 2019 r. w *sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ruda Śląska w obszarze zlokalizowanym w Rudzie Śląskiej w rejonie ulicy Sportowców.*

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 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**

***Bożena Goldamer - Kapala***

Dyrektor Wydziału Infrastruktury