



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 lutego 2019 r.

Poz. 1293

Elektronicznie podpisany przez:
IWONA ANDRUSZKIEWICZ; Śląski Urząd Województwa
Data: 2019-02-11 13:15:01



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.2.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 lutego 2019 r.

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, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 30/IV/2018 Rady Gminy Rędziny z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Rędziny w miejscowości Marianka Rędzińska.

Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2018 r. Rada Gminy Rędziny podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Rędziny w miejscowości Marianka Rędzińska.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: upzp) Wójt Gminy Rędziny przekazał organowi nadzoru uchwałę z dnia 28 grudnia 2018 r. Nr 30/IV/2018 wraz z dokumentacją prac planistycznych, celem dokonania jej oceny zgodności z prawem – uchwała wpłynęła do tutejszego organu w dniu 7 stycznia 2019 r.

W dniu 4 lutego 2019 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 5 lutego 2019 r. Wójt Gminy Rędziny złożył wyjaśnienia w zakresie zarzutów wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W toku badania legalności uchwały Nr 30/IV/2018, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z rażącym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie wskazania granicy orientacyjnego przebiegu projektowanej drogi o charakterze ponadlokalnym.

Stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 upzp miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwała się w celu ustalenia przeznaczenia terenów, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenów objętych tym planem. Dodatkowo ustawodawca przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp zastrzegł, że dla terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania w planie miejscowym obowiązkowo określa się linie rozgraniczające te tereny. Chcąc zatem wyznaczyć rezerwę terenu pod lokalizację drogi publicznej, rada gminy zobowiązana jest uczynić to poprzez wyznaczenie w planie miejscowym liniami rozgraniczającymi terenu o tej funkcji.

Powyższe potwierdzają regulacje § 5 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 124, ze zm.) które wyraźnie wskazują, iż usytuowanie drogi oznacza umieszczenie jej elementów w pasie terenu wyznaczonym liniami rozgraniczającymi w miejscowym planie

zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w trybie określonym w przepisach o zagospodarowaniu przestrzennym.

Dodatkowo należy zauważyć, że ustawodawca przepisem art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp zobligował gminę do ustalania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji. Stosownie do przepisów rozporządzenia wykonawczego – § 4 pkt 9 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), ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego wraz z parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych oraz określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym.

W miejscu tym należy zauważyć także, że norma zawarta w art. 15 ust. 3 pkt 4b upzp nakłada na radę gminy obowiązek wskazania w planie miejscowym granic terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, jeżeli takie zostały przewidziane na terenie objętym planem.

Celem publicznym, w myśl przepisu art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2204, ze zm.) jest m.in. wydzielenie gruntów pod drogi publiczne, utrzymanie oraz wykonanie robót budowlanych tych dróg.

Mając zatem na uwadze powyższe normy prawne, chcąc dokonać w planie miejscowym rezerwy terenu pod projektowaną drogę publiczną o charakterze ponadlokalnym, rada gminy zobowiązana jest do wyznaczenia liniami rozgraniczającymi pasu terenu, w którym ta droga ma docelowo przebiegać.

Po analizie rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały Nr 30/IV/2018, organ nadzoru dostrzegł, iż w północnej części obszaru objętego planem, przez tereny oznaczone symbolem 1R-3R oraz 8R i 9R przebiega wrysowana **informacyjnie granica orientacyjnego przebiegu drogi o charakterze ponadlokalnym**.

Kwestionowaną uchwałą Rada Gminy Rędziny dla terenów rolniczych oznaczonych symbolami 1R-7R w § 20 uchwały jako przeznaczenie podstawowe terenu ustaliła: uprawy polowe, w tym pola, łąki, pastwiska i sady. Jako przeznaczenie dopuszczalne wprowadziła możliwość lokalizacji dojazdów do pól oraz zadrzewień i zakrzewień.

Z kolei w § 21 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami 8R-11R, jako przeznaczenie podstawowe także ustalono: uprawy polowe, w tym pola, łąki, pastwiska i sady. Jako przeznaczenie dopuszczalne ustalono natomiast: **budynki mieszkalne w zabudowie zagrodowej, budynki garażowe, jako towarzyszące budynkom mieszkalnym, budynki gospodarcze obejmujące funkcje hodowlane i produkcji rolnej**, dojeżdża i dojazdy do pól oraz zadrzewienia i zakrzewienia.

Tym samym w pasie terenu, w którym przewidywany jest przebieg drogi o znaczeniu ponadlokalnym, prawodawca miejscowy dopuścił możliwość realizacji zabudowy kubaturowej.

Co prawda orientacyjny przebieg drogi został wrysowany na rysunku planu jedynie jako **informacja**, jednakże powyższe jest niedopuszczalne w świetle wskazanych wyżej przepisów, które obligatoryjnie nakazują określenie w planie miejscowym układu komunikacyjnego poprzez wprowadzenie terenów dróg publicznych w liniach rozgraniczających wraz ze wskazaniem ich parametrów i powiązań z układem zewnętrznym.

Zauważyć należy, że przepis § 7 pkt 9 rozporządzenia dopuszcza zamieszczenie, w razie potrzeby, na rysunku planu jedynie oznaczeń elementów informacyjnych, **nie będących ustaleniami planu**. W ocenie organu nadzoru umieszczanie w planie informacji o orientacyjnym przebiegu drogi obwodowej nie może mieścić się jednak w tej kategorii zapisów graficznych planu. Lokalizacja drogi stanowi bowiem ustalenie planu, a przebieg drogi nie może być jedynie sygnalizacyjnie ujawniony w planie w formie informacji.

Gmina uchwalając plan miejscowy podejmuje szereg decyzji planistycznych, w tym czy jest na dany czas gotowa realizować przeznaczenie terenu przewidziane w studium. Wrysowana orientacyjnie w planie droga ponadlokalna została w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rędziny przyjętego uchwałą Nr XV/1/2008 Rady Gminy Rędziny z dnia 31 stycznia 2008 r., wskazana jako kierunki rozwoju układu komunikacyjnego o charakterze ponadlokalnym.

Orzecznictwo sądów administracyjnych zauważa, że „*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest aktem o dużym stopniu ogólności, nie wszystkie jego ustalenia muszą być dosłownie przeniesione i przełożone w postanowieniach miejscowego planu zagospodarowania*

przestrzennego w sposób prosty i jednoznaczny, co nie musi też prowadzić zawsze do wniosku o braku zgodności tych dwu aktów. (...) Nie wszystkie ustalenia studium muszą w całości znaleźć swoje odzwierciedlenie w planie miejscowym, może to następować etapami rozłożonymi w czasie przez kolejne zmiany planu.” – orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 listopada 2010 r. – sygn. akt II OSK 1370/10.

Jeżeli gmina zatem na etapie przyjmowania uchwały Nr 30/IV/2018 nie przewidywała realizacji wskazanego orientacyjnie przebiegu projektowanej drogi o charakterze ponadlokalnym, co potwierdzają wyjaśnienia złożone w piśmie z dnia 5 lutego 2019 r., to nie była zobowiązana wprowadzać jej do planu, mogła bowiem zabezpieczyć tereny pod jej realizację poprzez wprowadzenie przeznaczenia terenu umożliwiającego pozostawienia korytarza wolnego od zabudowy. I takie też ustalenia poczyniono wprowadzając w uchwale tereny 1R-3R. W sytuacji gotowości do realizacji przewidzianej w studium drogi, gmina powinna przystąpić do sporządzenia zmiany planu. Dopuszczenie jednak możliwości realizacji zabudowy w terenach 8R i 9R uniemożliwia realizację przeznaczenia przewidzianego w studium pod drogę publiczną o znaczeniu ponadlokalnym, a tym samym stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1 oraz 20 ust. 1 upzp obligujących do sporządzenia miejscowego planu zgodnie z zapisami studium.

Ustalając w studium kierunki rozwoju układu komunikacyjnego o charakterze ponadlokalnym, rada gminy dokonała bowiem swobodnego samoograniczenia, wyposażona w kompetencje zarówno do uchwalania studium, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – przy podejmowaniu uchwały w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zdecydowała, że nie przeznacza tych terenów pod zabudowę. Jeżeli więc organy gminy uznają za niezbędne zagospodarowanie terenu w sposób odmienny od postanowień studium, zmiana planu w tym zakresie może nastąpić jedynie po uprzedniej zmianie studium. Przyjęcie w planie ustaleń stojących w sprzeczności z treścią studium stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego skutkujące nieważnością tego aktu.

Ponadto, wprowadzenie w planie informacyjnie orientacyjnego przebiegu drogi ponadlokalnej budzi niepewność inwestycyjną co do faktycznego możliwego sposobu zagospodarowania terenów leżących w obszarze jej przebiegu prowadząc do naruszenia przepisów art. 4 ust. 1, w zw. z art. 3 ust. 1 upzp, który wyraźnie wskazuje, że to wyłącznie rada gminy, w drodze uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, została uprawniona do dokonywania rozstrzygnięć w zakresie możliwego sposobu zagospodarowania terenów. Nie wiadomo bowiem w jakiej perspektywie czasowej ma być realizowana wskazana informacyjnie droga, a także w jakim obszarze, a co z tego wynika, nie wiadomo na jakiej zasadzie można realizować przeznaczenie przewidziane planem, w szczególności w terenie 8R i 9R.

Mając na uwadze, iż w świetle przepisów art. 3 ust. 1 upzp oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy, wojewoda jako organ nadzoru zobligowany był do stwierdzenia nieważności w całości uchwały Nr 30/IV/2018 i pozostawienia decyzji planistycznej w zakresie lokalizacji i przebiegu spornej drogi Radzie Gminy Rędziny w drodze ponownego uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Marianka Rędzińska.

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 30/IV/2018 Rady Gminy Rędziny z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Rędziny w miejscowości Marianka Rędzińska.

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
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer-Kapała