



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 czerwca 2019 r.

Poz. 4340

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.39.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 czerwca 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 506) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII.58.2019 Rady Miejskiej w Strumieniu z dnia 30 kwietnia 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Drogomyśl:

I. w części graficznej przedstawionej na rysunku planu stanowiącym załącznik Nr 1:

- dotyczącej granicy strefy ochrony konserwatorskiej „B” – przydrożna aleja drzew.

II. w części dotyczącej ustaleń tekstowych planu:

- § 3 ust. 2 pkt 1;
- § 18 pkt 4;
- § 18 pkt 5;
- § 19 pkt 3 lit. b i c;
- § 20 pkt 3 lit. b i c.

Uzasadnienie

W dniu 30 kwietnia 2019 r. Rada Miejska w Strumieniu podjęła uchwałę Nr VII.58.2019 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Drogomyśl.

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 6 maja 2019 r. znak: GNP.6721.5.2015.ŁM, złożonym do organu nadzoru w dniu 7 maja br. Burmistrz Strumienia przekazał organowi nadzoru uchwałę Nr VII.58.2019 wraz z dokumentacją prac planistycznych, celem dokonania jej oceny zgodności z prawem.

W dniu 30 maja 2019 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 5 czerwca 2019 r. znak: GNP.6721.5.2015.ŁM, Burmistrz Strumienia złożył wyjaśnienia w zakresie zarzutów wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz przedłożył decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 maja 2005 r. wyrażająca zgodę na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze - zabudowę usługową i produkcyjną.

W trakcie badania legalności uchwały Nr VII.58.2019, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa w następującym zakresie:

1. Przepisami art. 15 ust. 2 pkt 8 upzp ustawodawca nałożył na gminę obowiązek ustalenia w planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Przepisem § 4 pkt 8 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), doprecyzował, iż zasady te mają zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Zasady te, w myśl wyżej wskazanych przepisów zostały określone w rozdziale 9 uchwały.

Dodatkowo, przepisami art. 15 ust. 3 pkt 10 upzp rada gminy została upoważniona do określenia, w zależności od potrzeb, minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych. Jednakże ustalenie to jest normą fakultatywną, która nie musi każdorazowo zostać określona w planie miejscowym.

Regulacjami § 18 pkt 4 uchwały rada gminy ustaliła powierzchnie nowo wydzielanej działki ewidencyjnej nie mniejszą niż 2000 m². Następnie w punkcie 5 tego paragrafu wskazano, iż ustalenia pkt 4 nie dotyczą: regulacji granic, powiększenia działki sąsiedniej, dojść, dojazdów, dróg wewnętrznych, infrastruktury technicznej.

W kontekście przepisów § 18 pkt 4 i pkt 5 uchwały należy zwrócić uwagę na obowiązujące w systemie prawnym definicje działki ewidencyjnej i działki budowlanej. Stosownie do przepisu § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 393 ze zm.) działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych.

Przepis art. 2 pkt 12 upzp definiuje natomiast pojęcie działki budowlanej jako nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Należy zauważyć, że nieruchomość może składać się z jednej lub kilku działek gruntu. Nieruchomość nie musi być ciągłą częścią powierzchni ziemskiej. Oznacza to, że nieruchomość gruntowa może składać się z kilku, oddzielnie położonych działek ewidencyjnych, będących własnością tej samej osoby (lub kilku osób) i zapisanej w jednej księdze wieczystej.

Organ nadzoru nie mógł zatem przyjąć argumentacji gminy, iż przepisy kwestionowanego § 18 pkt 4 i pkt 5 uchwały stanowią ustalenia, o którym mowa w art. 15 ust. 3 pkt 10 upzp, nie można bowiem utożsamiać pojęcia działki ewidencyjnej i działki budowlanej. W doktrynie i orzecznictwie powszechny jest pogląd twierdzący, że błędne jest utożsamianie działki budowlanej z działką ewidencyjną. Działka budowlana może być złożona z wielu działek ewidencyjnych pod warunkiem, spełnienia warunków określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego koniecznych do uznania nieruchomości gruntowej (działki gruntu) za działkę budowlaną w rozumieniu planistycznym. Nie każda działka gruntu stanowi działkę budowlaną, gdyż ta ostatnia może składać się z kilku działek gruntu, a zatem pojęcia działka budowlana i działka gruntu nie są zwrotami synonimicznymi, bowiem pojęcie działki gruntu jest pojęciem szerszym niż działka budowlana, która stanowi kwalifikowaną "nieruchomość gruntową" lub "działkę gruntu" bo spełniającą określone kryteria (patrz wyrok: NSA z dnia 16 marca 2010 r., II OSK 411/09; Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2012 r., II OSK 2342/10; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2013 r., II SA/Wr 619/13).

Dodatkowo jak wynika z wyjaśnień złożonych przez Burmistrza Strumienia pismem z dnia 5 czerwca 2019 r., przepisy § 18 pkt 4 i pkt 5 uchwały miały na celu ustalenie zasad i warunków podziału nieruchomości, co jest niedopuszczalne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Gminny organ uchwałodawczy, w ramach stanowienia lokalnej polityki przestrzennej poprzez uchwalenie aktu prawa miejscowego którym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, został upoważniony do określenia w planie miejscowym wyłącznie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości – art. 15 ust. 2 pkt 8 upzp. Zasady te są realizowane, stosownie do przepisu § 4 pkt 8 rozporządzenia, poprzez określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Wprowadzając regulacje § 18 pkt 4 i pkt 5 uchwały rada gminy wykroczyła poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 8 upzp oraz wkroczyła w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy. Zgodnie z art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm. – zwana dalej ugn.), podział nieruchomości dokonuje się na podstawie decyzji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta zatwierdzającej podział. Warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ugn, która określa kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy nieruchomości są objęte obowiązującym planem miejscowym, jak również gdy dla danego obszaru planu brak. Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, art. 93 ugn wskazuje na zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego, przy czym jako zgodność rozumieć należy możliwość realizacji jego postanowień tj. przeznaczenia terenu jak i warunków zagospodarowania. Natomiast ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez organ wykonawczy gminy w postępowaniu administracyjnym. Tym samym rada gminy nie posiada kompetencji do tego, aby w formie uchwały ustalać zasady podziału nieruchomości na obszarze objętym planem. Należy bowiem odróżnić instytucję podziału nieruchomości (art. 93 i następne zawarte w rozdziale 1 działu III ugn od instytucji scalenia i podziału nieruchomości (art. 101 i następne zawarte w rozdziale 2 działu III ugn).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Wprowadzenie zasad podziału nieruchomości do planu miejscowego, skutkuje natomiast przekroczeniem kompetencji przyznanych radzie gminy w art. 15 ust. 2 pkt 8 upzp jak również w art. 15 ust. 3 pkt 10 upzp do regulacji w ramach stanowienia aktu prawa miejscowego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

2. Stosownie do przepisów art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Dodatkowo w § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia ustawodawca doprecyzował, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać, m.in. określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,

Jednocześnie w przepisach 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 2016 r., poz. 124 ze zm. – zwanego dalej: rozporządzeniem o drogach) w § 7 i § 8 ustalono odpowiednie minimalne szerokości ulic i dróg w liniach rozgraniczających, dopuszczając w wyjątkowych przypadkach, uzasadnionych trudnymi warunkami technicznymi przyjęcie mniejszych szerokości, pod warunkiem przeprowadzenia stosownej analizy. Zauważyć przy tym należy, że w § 5 cyt. rozporządzenia wyraźnie zaznaczono, że usytuowanie drogi (ulicy) oznacza umieszczenie jej elementów w pasie terenu wyznaczonym liniami rozgraniczającymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Badając zgodność z prawem uchwały Nr VII.58.2019 organ nadzoru zauważył, że w § 19 zawarto ustalenia szczegółowe dotyczące terenu drogi publicznej klasy zbiorczej oznaczonej symbolem KDZ. W § 19 pkt 3 lit. b określono jej minimalną szerokość w liniach rozgraniczających – 20 m, co odpowiada przepisom § 7 rozporządzenia o drogach.

Jednocześnie w § 19 pkt 3 lit. c dopuszczono inne szerokości drogi w liniach rozgraniczających, zgodnie z rysunkiem planu oraz przepisami odrębnymi dotyczącymi dróg publicznych.

Po analizie rysunku planu, stanowiącym jego ustalenia graficzne, organ nadzoru zobligowany był stwierdzić, iż przyjęta w § 19 pkt 3 lit. b uchwały szerokość drogi w liniach rozgraniczających nie odpowiada szerokości przedstawionej na rysunku planu dla drogi KDZ.

Analogiczna sytuacja odnosi się także do terenów dróg publicznych klasy głównej ruchu przyspieszonego, oznaczonych symbolami KDGP1 i KDGP2, dla których w § 20 pkt 3 lit. b uchwały ustalono szerokość w liniach rozgraniczających nie odpowiadającą faktycznej szerokości określonej poprzez linie rozgraniczające na rysunku planu, a w lit. c dopuszczono inne szerokości drogi w liniach rozgraniczających, zgodnie z rysunkiem planu oraz przepisami odrębnymi dotyczącymi dróg publicznych

Jak wynika z wyjaśnień złożonych przez gminę, określone w § 19 pkt 3 lit b i c oraz § 20 pkt 3 lit b i c parametry dla terenów dróg publicznych (KDZ, KDGP1, KDGP2) odnoszą się do obszarów będących rezerwą pod ewentualne poszerzenie pasów drogowych istniejących w sąsiedztwie dróg publicznych: powiatowej oraz krajowej. Wielkość i ich kształt geometryczny wynika z przebiegu aktualnych krawędzi,

skrajni ww. dróg publicznych, a ich realizacja we wskazanym zakresie stanowić będzie dostosowanie parametrów technicznych istniejących dróg do parametrów wynikających z rozporządzenia w sprawie dróg.

Stosownie do § 8 ust. 2 rozporządzenia na rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego.

Wobec tak poczynionych ustaleń tekstowych i graficznych, nie jest oczywistym, którym wymogom, czy graficznym, czy tekstowym, ma odpowiadać szerokość pasa drogowego dróg wyznaczonych w planie. Nie wiadomo bowiem czy musi wypełniać ona wymogi określone w tekście planu, czy też ma stanowić jedynie poszerzenie istniejących dróg.

W miejscu tym należy zauważyć także, że przepis art. 16 ust. 1 upzp nie pozostawia wątpliwości, że plan miejscowy to zarówno tekst planu jak i jego rysunek, który stanowi nieodłączną część tego aktu, i to właśnie z rysunku planu powinno jednoznacznie wynikać, jaki jest zasięg terenów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi i dokąd sięgają ich granice, a wraz z nimi zasady zagospodarowania przyporządkowane do poszczególnych terenów. W omawianej sytuacji wskazana rozbieżność powoduje, że nie wiadomo jaka jest docelowa szerokość dróg KDZ, KDGP1 i KDGP2 w planie – regulacje § 19 pkt 3 lit. b oraz § 20 pkt 3 lit. b uchwały pozwalają bowiem na przyjęcie szerokości większej niż wynika to z rysunku planu.

Doprowadzenie do sytuacji, w której ustalenia planu są wewnątrznie sprzeczne musi skutkować stwierdzeniem nieważności zapisów § 19 pkt 3 lit. b i lit. c oraz § 20 pkt 3 lit. b i lit. c. Z uwagi na fakt, iż możliwe jest odczytanie przebiegu i szerokości fragmentów dróg wyznaczonych w planie – stanowiących poszerzenie dróg istniejących, na podstawie jego rysunku, organ nadzoru zdecydował jedynie o częściowym stwierdzeniu nieważności postanowień planu dotyczących szerokości dróg w zakresie tekstowym uchwały.

3. W planie miejscowym, stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 4 upzp, określa się obligatoryjnie zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej.

Jednocześnie § 4 pkt 4 rozporządzenia wskazuje, że ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Dodatkowo, w myśl z art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2067, ze zm. – zwanej dalej uoz), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie uwzględnia się w szczególności ochronę zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków oraz ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 upzp.

Jak wynika z wyjaśnień gminy na obszarze objętym uchwałą Nr VII.58.2019 znajduje się fragment założenia zieleni wraz z alejami dębowymi Zespołu folwarcznego Dębina, który został ujęty w gminnej ewidencji zabytków.

Przepisami § 10 uchwały, rada gminy ustaliła nakaz ochrony przydrożnej alei drzew poprzez pielęgnację starodrzewu oraz uzupełnienia i nasadzenia alejowe z zachowaniem doboru gatunkowego.

Jednocześnie, jak wynika z § 3 ust. 2 pkt 1 uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały, na rysunku planu występują oznaczenia graficzne elementów obowiązujących na podstawie przepisów odrębnych nie będące ustaleniami planu – granica strefy ochrony konserwatorskiej „B” – przydrożna aleja drzew.

Jak wskazano wyżej, jeżeli obiekt nie został objęty żadną z form ochrony – wpisem do rejestru zabytków, wpisem na Listę Skarbów Dziedzictwa, uznaniem za pomnik historii, utworzeniem parku kulturowego, o których mowa w przepisie art. 7 pkt 1 - 3 uoz, rada gminy może objąć obiekt ochroną poprzez ustalenia planu miejscowego. W tym celu uchwałodawca został uprawniony m.in. do wyznaczenia strefy ochrony konserwatorskiej, w której obowiązują szczególne ustalenia mające na celu ochronę zabytkowej materii.

Analizując ustalenia uchwały organ nadzoru stwierdził, iż plan obejmują ochroną przydrożną aleję drzew - § 10 uchwały. Jednocześnie na rysunku planu wskazano granice strefy ochrony konserwatorskiej „B” – przydrożna aleja drzew, dla której nie poczyniono żadnych ustaleń oraz które de facto nie stanowi ustaleń planu na co wskazuje § 3 ust. 2 pkt 1 uchwały oraz legenda do rysunku planu.

Ustalając strefę ochrony konserwatorskiej jako formę ochrony zabytków rada gminy jest zobowiązana poczynić stosowne ustalenia planu, w tym ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków, na co wyraźnie wskazują przepis art. 19 ust. 3 uoz oraz § 4 pkt 4 rozporządzenia. W omawianej sytuacji Rada Miejska w Strumieniu nie poczyniła żadnych ustaleń dla wyznaczonej graficznie strefy ochrony konserwatorskiej, dodatkowo wskazując iż strefa ta nie stanowi ona ustaleń planu.

Tym samym wyznaczona strefa ochrony konserwatorskiej nie ma żadnej mocy prawnej, nie stanowi bowiem ustaleń planu, a tym samym nie może być uznana za formę ochrony zabytków stosownie do przepisu art. 7 pkt 4 uoz.

Oceniając legalność uchwały Nr VII.58.2019 organ nadzoru zobowiązany był ocenić czy ustalenia planu spełniają m.in. wymogi art. 15 ust. 2 pkt 4 upzp i gwarantują ochronę wszystkich obiektów, wymagających tej ochrony w planie. Po analizie zapisów § 10 uchwały tutejszy organ stwierdził, iż plan zapewnia ochronę przydrożnej alei drzew, wskazując zasady tej ochrony, które są możliwe do stosowania niezależnie od błędnie wyznaczonej strefy ochrony konserwatorskiej. Mając na uwadze powyższe tutejszy organ postanowił o stwierdzeniu nieważności regulacji planu wskazujących na występowanie strefy ochrony konserwatorskiej „B” dla przydrożnej alei drzew, która to strefa przepisami planu nie została ustalona.

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 nieważności uchwały Nr VII.58.2019 Rady Miejskiej w Strumieniu z dnia 30 kwietnia 2019 r. w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Drogomyśl*, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skargę składa 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

Otrzymują:
Rada Miejska w Strumieniu,