



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie uchwały Rady Gminy Długołęka z dnia 28 kwietnia 2011 roku nr V/93/11 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części działki nr 437/1, po podziale 437/3 w obrębie wsi Długołęka

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

§ 3 pkt 4 i § 4 pkt 4 uchwały Rady Gminy Długołęka z dnia 28 kwietnia 2011 roku nr V/93/11 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części działki nr 437/1, po podziale 437/3 w obrębie wsi Długołęka.

Uzasadnienie

W dniu 28 kwietnia 2011 roku Rada Gminy Długołęka podjęła uchwałę nr V/93/11 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części działki nr 437/1, po podziale 437/3 w obrębie wsi Długołęka. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 maja 2011 roku.

Organ nadzoru w trakcie postępowania nadzorczego stwierdził, że § 3 pkt 4 i § 4 pkt 4 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm. – zwana dalej ustawą), art. 93 ust. 1 i 2 oraz art. 100 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2010 r., Nr 110, poz. 651 ze zmianami), a także art. 7 i 94 Konstytucji.

Podstawą podjęcia przedmiotowej uchwały był m. in. art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Wskazaną normę kompetencyjną należy interpretować w powiązaniu z art. 7 i 94 Konstytucji. Wedle art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten ściśle koresponduje z art. 94 Konstytucji stosownie do którego organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

W ramach ustaleń dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości Rada postanowiła:

w § 3 pkt 4 uchwały:

„a) przy wydzieleniu nowych działek budowlanych docelowa powierzchnia działki powinna wynosić min. 800 m²,

b) nowe linie podziałów będą harmonijnie nawiązywać do istniejących podziałów lub linii rozgraniczających tereny komunikacji tj. będą do nich prostopadłe lub zbliżone do prostopadłych (ewentualnie równoległe lub zbliżone do równoległych),

c) powyższe zasady nie dotyczą działek:

- wydzielonych pod komunikację wewnętrzną drogową, dla których należy zachować minimalną szerokość 4,5 m,

- wydzielonych pod komunikację wewnętrzną pieszą, dla których należy zachować minimalną szerokość 3 m,

- wydzielonych pod ewentualne urządzenia infrastruktury technicznej.”;

w § 4 pkt 4 uchwały:

„szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości – podział zgodny z liniami rozgraniczającymi określonymi na rysunku planu.”.

W ocenie organu nadzoru Rada wprowadzając powyższą regulację dokonała w treści przedmiotowego planu ustaleń dotyczących tzw. podziału geodezyjnego, czyli podziału, o którym mowa w art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W odniesieniu do terenu MN przepisy uchwały zawierają jedynie postanowienia w zakresie podziału: określenie parametrów działek po podziale i sposób przebiegu linii podziału. Z kolei odnośnie terenu KDL Rada de facto zakazała dokonywania podziału stanowiąc „podział zgodny z liniami rozgraniczającymi”. Ponadto istotą scalenia i podziału jest przekształcenie niekorzystnie ukształtowanych nieruchomości w celu umożliwienia ich wykorzystania i zainwestowania zgodnie z przeznaczeniem w planie miejscowym. Proces scalenia i podziału zachodzi wówczas, jeżeli zgodnie ze wskazaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego postępowaniem tym obejmuje się większą ilość nieruchomości, a wydzielone działki w wyniku podziału zawierają się w granicach nieruchomości sprzed podziału. Należy w tym miejscu zauważyć, że niniejszy plan obejmuje obszar tylko jednej działki. Dlatego też wprowadzanie jakichkolwiek zasad odnoszących się do scalenia i podziału nieruchomości jest bezprzedmiotowe. Fakt ten utwierdza organ nadzoru w przekonaniu, że wprowadzone regulacje dotyczą w istocie podziału nieruchomości. O ile szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości mogą być określone w planie miejscowym, o tyle żaden przepis prawa nie upoważnia rady do umieszczenia w takim planie zasad podziału. Zwłaszcza takim przepisem nie jest art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który nie uzależnia podziału nieruchomości od wydzielenia przez radę gminy w miejscowym planie działek i wprowadzenia stosownych parametrów w tym zakresie, lecz jedynie od zgodności z jego postanowieniami odnoszącymi się do ogólnych dyrektyw kształtowania ładu przestrzennego, determinującymi w pewien sposób wykonywanie prawa własności.

Artykuł 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje zakres miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z pkt 8 ww. przepisu ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. W zależności od potrzeb w miejscowym planie określa się granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości (art. 15 ust. 3 pkt 1 powołanej ustawy). Należy podkreślić w tym miejscu, że art. 15 ust. 2 ustawy określa elementy obligatoryjne, zaś art. 15 ust. 3 elementy fakultatywne planu.

Z kolei § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587) precyzuje, że ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy powinny 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.

Zgodnie zaś z art. 15 ust. 1 ustawy, wójt gminy sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. W tym przypadku przepisem odrębnym jest art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. Z kolei w myśl art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem.

Warto zauważyć, że sporządzanie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z „przepisami odrębnymi” to również uwzględnienie zasady, zgodnie z którą „akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi” (wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r., IV SA 385/99, LEX nr 53377).

Zdaniem organu nadzoru, o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o tyle nie przyznał tym organom kompetencji do stanowienia zasad podziału nieruchomości. Należy przy tym podkreślić, że zarówno postępowanie podziałowe jak i scaleniowo - podziałowe stanowią przedmiot uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami. W dziale III rozdziale 1 tej ustawy mowa jest o podziałach nieruchomości, a w rozdziale 2 o scalaniu i podziale nieruchomości. Podkreślenia wymaga także, że obydwa te postępowania znacznie się od siebie różnią.

Co jednak dla potrzeb niniejszych rozważań jest najważniejsze, ustawodawca wprost wskazuje na konieczność uwzględnienia warunków wprowadzonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyłącznie w przypadku scalania i podziału nieruchomości. W art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stwierdza bowiem, że gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101 ust. 1 tej ustawy. Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, co wiąże się ściśle ze wskazanymi wyżej przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, upoważniającymi organy gminy do zamieszczania tego typu regulacji w planie miejscowym. W przypadku postępowania podziałowego w art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca stwierdza natomiast, że *podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. W razie braku tego planu stosuje się przepisy art. 94.* Zgodność z ustaleniami planu, o których mowa w tym przepisie nie oznacza uprawnienia do zamieszczania w planie warunków podziału – owe ustalenia mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania, o czym rozstrzyga sam ustawodawca, stwierdzając w art. 93 ust. 2, że zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10, wyjaśnił, że to wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Miejscowy plan nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Tym samym Rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny. Plan zagospodarowania przestrzennego nie jest zatem częścią procedury rozgraniczenia, a jego rola w dokonywaniu podziału działek jest ograniczona do określania przeznaczenia części terytorium gminy. W ustalaniu przeznaczenia terenu i możliwości zagospodarowania nie mieści się określenie wielkości działek jakie mogą podlegać podziałowi, bądź być efektem rozgraniczenia. Innymi słowy, nie można w planie wiążąco ustalać granic działek po podziale, dopuszczalnej ich wielkości czy innych parametrów, a także wielkości działek, które mogą być dzielone, ani decydować o dopuszczalności podziału.

Zdaniem organu nadzoru powyższe potwierdza, że organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałyby podlegać ewentualny podział nieruchomości. Należy mieć na względzie, że skoro własność jest

chroniona konstytucyjnie, a jej ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z ustaw, to brak odpowiedniej normy kompetencyjnej wyłącza możliwość kształtowania przez organ administracji publicznej sposobu wykonywania tego prawa. Z tego samego względu przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej.

W świetle powyższych rozważań stwierdzenia wymaga fakt, że § 3 pkt 4 i § 4 pkt 4 przedmiotowej uchwały stanowi zasady podziału nieruchomości. Dodatkowo zapis uchwały zatytułowane jako zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości nie zawierają wszystkich wymaganych elementów określonych w § 4 pkt 8 rozporządzenia. Odnosnie zapisu § 3 pkt 4 uchwały, o tym, że są to faktycznie zasady podziału geodezyjnego świadczy wielokrotne posłużenie się pojęciem wydzielania działek. W tym kontekście jeszcze raz trzeba podkreślić, że w ramach planu miejscowego rada gminy nie jest upoważniona do stanowienia o zasadach podziału geodezyjnego. Ponadto należy zwrócić uwagę, że na mocy art. 100 ustawy o gospodarce nieruchomościami to Rada Ministrów (a nie rada gminy w ramach planu miejscowego) jest upoważniona do stanowienia w drodze rozporządzenia o sposobie i trybie dokonywania podziałów nieruchomości. Korzystając z tego uprawnienia Rada Ministrów wydała w dniu 7 grudnia 2004 roku rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz. U. z 2004 r., Nr 268, poz. 2663). Tym samym zakwestionowane zapisy § 3 pkt 4 i § 4 pkt 4 uchwały podjęte zostały z wkroczeniem w kompetencje Rady Ministrów.

Ustawodawca w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym postanowił, że naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Jak podkreśla Z. Niewiadomski w Komentarzu do art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Pod redakcją prof. Z. Niewiadomskiego. 2 wydanie), s. 255-256, „w przypadku uchwały w sprawie przyjęcia studium bądź planu miejscowego, nieważnością uchwały w całości lub w części skutkować będzie istotne naruszenie trybu sporządzania, ale już każde naruszenia zasad sporządzania studium oraz każde naruszenie właściwości organów, co stanowi odmienne rozwiązanie od generalnie przyjętego w ustawie o samorządzie gminnym.”

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 27 października 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 114/08, wskazał, że „Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń.” Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 4 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 585/08, odnosząc się do zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego określił, że „Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzaniem takiego aktu, a więc: zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. W odniesieniu do planu miejscowego jego zawartość określają (część tekstowa i graficzna, prognoza oddziaływania na środowisko) art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1, przedmiot (a więc wprowadzane ustalenia) określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych) określa wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 16 ust. 2 ustawy rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.”

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że § 3 pkt 4 i § 4 pkt 4 uchwały, zawierający procedurę podziału nieruchomości, narusza art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm. – zwana dalej ustawą), art. 93 ust. 1 i 2 oraz art. 100 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2010 r., Nr 110, poz. 651 ze zmianami), a także art. 7 i 94 Konstytucji. Tym samym zasadne jest stwierdzenie ich nieważności.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

**Aleksander
Marek Skorupa**