



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 lipca 2012 r.

Poz. 2710



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N1.4131.740.2012.MM2-2

Wrocław, dnia 26 lipca 2012 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 12 ust. 1 pkt 1 i pkt 3–6 oraz ust. 2 i 3 uchwały nr XXV/141/2012 Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 20 czerwca 2012 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru wielofunkcyjnego ograniczonego ulicami: Wolności, Strzegomską, Wałbrzyską oraz obwodnicą Świebodzic – w części dotyczącej działki nr ewidencyjny 524, obręb Śródmieście 3 w Świebodzicach.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 czerwca 2012 r. Rada Miejska Świebodzicach podjęła uchwałę nr XXV/141/2012 Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 20 czerwca 2012 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru wielofunkcyjnego ograniczonego ulicami: Wolności, Strzegomską, Wałbrzyską oraz obwodnicą Świebodzic – w części dotyczącej działki nr ewidencyjny 524, obręb Śródmieście 3 w Świebodzicach. Uchwała podjęta została na podstawie uchwały intencyjnej z dnia 25 maja 2011 r. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 czerwca 2012 r.

W rozdziale 5 uchwały, zatytułowanym jako „Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości” Rada Miejska wprowadziła następujące zapisy:

„§ 12.1 Ustala się zasady podziału nieruchomości: 1) podział nieruchomości winien uwzględniać wskaźniki zagospodarowania działki; (...) 3) minimalny front nowych działek pod U/M – 20 m; 4) kąt położenia wydzielanych granic nowych działek w stosunku do pasa drogowego – 80–90%; 5) zakazuje się wyodrębnienia nowej działki z istniejącą zabudową nie spełniającej warunków pkt. 1, 2 i 3; 6) warunki wydzielenia drogi wewnętrznej dopuszczonej do ruchu kołowego;

– minimalna szerokość w granicach linii rozgraniczających – 10,0 m,
– wyznaczenie drogi wewnętrznej nie mającej dwustronnego połączenia z układem dróg publicznych wymaga wyznaczenia placu do zawracania pojazdów.

2. Wydzielone działki budowlane winny mieć bezpośredni dostęp do ulic publicznych.

3. Pod urządzenia infrastruktury technicznej dopuszcza się wydzielenie działek o wielkościach i na warunkach wynikających z przepisów odrębnych;

4. Nie ustala się zasad scalania nieruchomości, ponieważ obszar planu stanowi jedna działka.

5. Nie ustala się granic obszarów wymagających scaleń i podziałów nieruchomości.”

Analiza przytoczonych zapisów prowadzi do wniosku, że w kwestionowanych przepisach uchwały wymieszane zostały treści odnoszące się do różnych tematów, związanych z parcelacją gruntów. Kwestii związa-

nych ze „szczegółowymi zasadami i warunkami scalania i podziału nieruchomości”, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), dotyczy tylko ust. 4 i 5, przy czym zapisy te zawierają jedynie pewne treści informacyjne. Natomiast treści zawarte w § 12 ust. 1 – 4 odnoszą się wyłącznie do procedury podziału nieruchomości.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie daje podstaw do określenia szczegółowych zasad i warunków ewidencyjnego (geodezyjnego) podziału nieruchomości. Użycie w przepisie spójnika „i” (koniunkcja) jednoznacznie przesądza o tym, że dotyczy on instytucji uregulowanej w art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), według którego gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału określa plan miejscowy. Zatem szczegółowe zasady i warunki, o których mowa we wskazanych przepisach, muszą odnosić się do takich podziałów nieruchomości, które są funkcjonalnie związane z procedurą scalenia.

W myśl przepisów art. 93 ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczącego odrębnej instytucji prawnej, a mianowicie ewidencyjnego podziału nieruchomości: podziału takiego można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego (ust. 1). Zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu (ust. 2). Ustalenia planu wpływają na możliwość dokonania podziału geodezyjnego jednak przepisy nie dają podstaw do wprowadzania „szczegółowych zasad i warunków podziału nieruchomości”. Podzielić należy pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011 r. (II OSK 2335/10), zgodnie z którym „nie rada gminy, lecz wójt gminy 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, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny”. W aktualnym stanie prawnym możliwość wprowadzenia takiej wytycznej daje art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który pozwala określić jeden z parametrów podziału: minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych (delegacji takiej odpowiada zapis § 12 ust. 1 pkt 2 uchwały).

Wobec powyższego, zamieszczenie w planie miejscowym szczegółowych zasad ewidencyjnego podziału nieruchomości, określonych w § 12 ust. 1 pkt 1 i pkt 3–6, stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ponieważ nie mieści się w zakresie zawartego w tym przepisie upoważnienia. Do przyjęcia takiego rozwiązania nie upoważnia również żaden przepis szczególny.

Zapis § 12 ust. 2 uchwały stanowi niedozwoloną modyfikację art. 93 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowi, że: podział nieruchomości nie jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej; za dostęp do drogi publicznej uważa się również wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem na tej drodze odpowiednich służebności dla wydzielonych działek gruntu albo ustanowienie dla tych działek innych służebności drogowych, jeżeli nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej z nieruchomości objętej podziałem. Nie ustanawia się służebności na drodze wewnętrznej w przypadku sprzedaży wydzielonych działek gruntu wraz ze sprzedażą udziału w prawie do działki gruntu stanowiącej drogę wewnętrzną. Przepisu nie stosuje się w odniesieniu do projektowanych do wydzielenia działek gruntu stanowiących części nieruchomości, o których mowa w art. 37 ust. 2 pkt 6.

Zapis § 12 ust. 3 uchwały stanowi również niedozwoloną modyfikację art. 95 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który szczegółowo określa – kiedy podział nieruchomości może nastąpić niezależnie od ustaleń planu. Przepis ustawy nie zawiera przy tym ograniczenia przedmiotowego, wskazanego w uchwale („pod urządzenia infrastruktury technicznej dopuszcza się wydzielenie działek”).

Wprowadzanie do planu miejscowego treści informacyjnych, będących parafrazą i streszczeniem przepisów ustawowych, stanowi istotne naruszenie prawa. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte w oparciu o to upoważnienie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby terenu, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Należy zwrócić uwagę, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalenie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwaranto-

wane prawa i wolności. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (tak. WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 15 lutego 2012 r., II SA/Wr 723/11).

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

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

Zgodnie z art. 92 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.

Wicewojewoda Dolnośląski:
Ewa Mańkowska