DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 29 marca 2019 r.

Poz. 2130

Elektronicznie podpisany przez:
Agnieszka Augustynowicz
Data: 2019-03-29 15:01:40

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.154.3.2019.AS
WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 7 marca 2019 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 15 ust. 1 pkt 5 we fragmencie „zasady i warunki podziału nieruchomości" oraz § 15 ust. 1 pkt 5 lit. b i c uchwały nr IV/44/2019 Rady Miejskiej w Wołowie z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie Krzydlina Wielka, gmina Wołów.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 31 stycznia 2019 r., działając na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Rada Miejska w Wołowie podjęła uchwałę nr IV/44/2019 *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie Krzydlina Wielka , gmina Wołów,* zwaną dalej „uchwałą".

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Zastępcy Burmistrza z dnia 7 lutego 2019 r. znak BRM.0711.3.2019.KP i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 11 lutego 2019 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 15 ust. 1 pkt 5 we fragmencie „zasady i warunki podziału nieruchomości" oraz § 15 ust. 1 pkt 5 lit. b i c uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – dalej: ustawy i art. 93 ust. 1 i 2 oraz art. 95 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 – dalej: u.g.n.), polegającym na uregulowaniu zasad, jakim podlega podział geodezyjny nieruchomości, w sytuacji braku kompetencji do ustanowienia takich przepisów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wskazano także art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym plan miejscowy uchwala 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.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jego treścią, istotne 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 w części.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, spowodowała stwierdzenie, że Rada Miejska w Wołowie , uchwalając § 15 ust. 1 pkt 5 we fragmencie „zasady i warunki podziału nieruchomości" oraz § 15 ust. 1 pkt 5 lit. b i c przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

W **§ 15 ust. 1 pkt 5** uchwały postanowiono: „zasady i warunki podziału nieruchomości:

a) minimalna powierzchnia nowo wydzielanej działki budowlanej 1000 m^2,

b) kąt nachylenia granic nowo wydzielanych działek w stosunku do pasa drogowego 80^0do 90^0,

c) dopuszcza się odstępstwo od warunków określonych w lit. a) i b) w przypadku wydzielenia działek dla potrzeb lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej lub w celu powiększania sąsiednich nieruchomości.

Organ Nadzoru stoi na stanowisku, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, nie daje podstaw do określenia szczegółowych zasad i warunków ewidencyjnego (geodezyjnego) podziału nieruchomości. Użycie w przepisie spójnika „i" (koniunkcja) jednoznacznie przesądza, że dotyczy on instytucji uregulowanej w art. 102 ust. 1 u.g.n., 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.

Z przytoczonych przepisów uchwały wynika, że w przedmiotowej uchwale ustalono zasady podziału terenu na działki. W ocenie Organu Nadzoru takie regulacje stanowią swego rodzaju wytyczną dla organu wykonawczego gminy, wydającego decyzję o zatwierdzeniu podziału nieruchomości (art. 96 ust. 1 u.g.n.). Do wydawania tego rodzaju wytycznych organ stanowiący nie jest jednak uprawniony, bowiem ustawodawca przyznał mu bardzo ograniczone kompetencje do określania zasad na jakich może następować podział nieruchomości. W art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy stwierdza się bowiem, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. Jest to jedyne postanowienie, które może zostać zawarte w planie miejscowym, dotyczące wymogów, jakie powinna spełniać działka powstała w wyniku podziału. Teza ta została potwierdzona w treści wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 marca 2012 r. (sygn. akt II SA/Wr 920/11).

Podział geodezyjny nieruchomości jest procedurą odbywającą się w granicach nieruchomości i zmierzającą do wydzielania w jej obrębie działek gruntu albo do zmiany linii granicznych i powierzchni działek tworzących nieruchomość. Podział geodezyjny sam w sobie nie powoduje zmian własnościowych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 292/10). Natomiast wynikiem 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 wskazaniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego postępowaniem tym obejmuje się większą ilość nieruchomości, a wydzielone działki w wyniku podziału zawierają się w granicach nieruchomości sprzed podziału.

W przypadku postępowania podziałowego, w art. 93 ust. 1 u.g.n. ustawodawca stwierdza, 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 u.g.n., że zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu.

Sam ustawodawca ustanowił również warunki dokonywania podziałów nieruchomości bez względu na postanowienia planu miejscowego, dotyczące przeznaczenia terenu czy możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu, przewidując w art. 95 u.g.n. zamknięty katalog przypadków dopuszczalności podziału: „Niezależnie od ustaleń planu miejscowego, a w przypadku braku planu niezależnie od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, podział nieruchomości może nastąpić w celu:

1) zniesienia współwłasności nieruchomości zabudowanej co najmniej dwoma budynkami, wzniesionymi na podstawie pozwolenia na budowę, jeżeli podział ma polegać na wydzieleniu dla poszczególnych współwłaścicieli, wskazanych we wspólnym wniosku, budynków wraz z działkami gruntu niezbędnymi do prawidłowego korzystania z tych budynków;

2) wydzielenia działki budowlanej, jeżeli budynek został wzniesiony na tej działce przez samoistnego posiadacza w dobrej wierze;

3) wydzielenia części nieruchomości, której własność lub użytkowanie wieczyste zostały nabyte z mocy prawa;

4) realizacji roszczeń do części nieruchomości, wynikających z przepisów niniejszej ustawy lub z odrębnych ustaw;

5) realizacji przepisów dotyczących przekształceń własnościowych albo likwidacji przedsiębiorstw państwowych lub samorządowych;

6) wydzielenia części nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej;

6a) wydzielenia części nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej;

6b) wydzielenia części nieruchomości objętej decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego albo decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym;

6c) wydzielenia części nieruchomości objętej decyzją o pozwoleniu na realizację inwestycji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych;

7) wydzielenia działki budowlanej niezbędnej do korzystania z budynku mieszkalnego;

8) wydzielenia działek gruntu na terenach zamkniętych.”.

W związku z faktem, iż procedura podziału nieruchomości została przez ustawodawcę wyczerpująco określona w powyższych oraz pozostałych przepisach zawartych w rozdziale 1 działu III u.g.n., brak jest kompetencji dla rady gminy do wybiórczego określania zasad (warunków, ograniczeń), jakim ta procedura podlega.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2011 r. (sygn. akt II OSK 2235/10), wyjaśnił, że to wójt (burmistrz) 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.

Z uwagi na fakt, że to wójt (burmistrz) jest organem właściwym do wydania decyzji w sprawie zatwierdzenia podziału geodezyjnego nieruchomości, to organ ten władny jest tym samym do oceny, działając w oparciu o przepisy prawa, czy zachodzą podstawy do zatwierdzenia podziału geodezyjnego, czy też nie. 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 (wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 8 kwietnia 2015 r. - sygn.. akt II SA/Wr 100/15 i z dnia 7 lipca 2015 r. –sygn. akt II SA/Wr 239/15).

Zdaniem Organu Nadzoru ustalenia przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania nie można utożsamiać również z kompetencją rady gminy do określenia w planie miejscowym szczegółowych przesłanek dopuszczalności podziału geodezyjnego bądź ustalania zakazów czy nakazów przeprowadzania takiej procedury na pewnych terenach.

Reasumując, wskazać należy, że o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości (art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy) o tyle nie przyznał tym organom kompetencji do regulowania materii związanej

z podziałem geodezyjnym nieruchomości. Należy przy tym podkreślić, że zarówno postępowanie podziałowe i scaleniowo - podziałowe stanowią przedmiot uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami. W rozdziale 1 działu III 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.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

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 jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak