



WOJEWODA LUBELSKI
NR IF-II.4131.16.2019

Elektronicznie podpisany przez:
Lech Sprawka; Wojewoda Lubelski
dnia 6 grudnia 2019 r.

Lublin, 6 grudnia 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XI/70/2019 Rady Gminy Wąwolnica z dnia 29 października 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wąwolnica w części obejmującej § 2 ust. 3 w brzmieniu: „w poszczególnych terenach możliwa jest lokalizacja obiektów z zakresu przeznaczenia uzupełniającego, w sposób nie kolidujący z podstawowym przeznaczeniem tych terenów, przy zachowaniu warunków ustalonych w niniejszym planie” , § 2 ust. 4 pkt 1 lit. d) i e), § 9 ust. 1 pkt 2, § 9 ust. 2 uchwały oraz symbol „granice podziałów wewnętrznych obowiązujące/orientacyjne/do likwidacji,, wymieniony w legendzie do rysunku zmiany planu oraz uwidoczniony na rysunku zmiany planu na terenie oznaczonym symbolem 1MN.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/70/2019 Rady Gminy Wąwolnica z dnia 29 października 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wąwolnica w części obejmującej § 2 ust. 3 w brzmieniu: „w poszczególnych terenach możliwa jest lokalizacja obiektów z zakresu przeznaczenia uzupełniającego, w sposób nie kolidujący z podstawowym przeznaczeniem tych terenów, przy zachowaniu warunków ustalonych w niniejszym planie” , § 2 ust. 4 pkt 1 lit. d) i e), § 9 ust. 1 pkt 2, § 9 ust. 2 uchwały oraz symbol „granice podziałów wewnętrznych obowiązujące/orientacyjne/do likwidacji,, wymieniony w legendzie do rysunku zmiany planu oraz uwidoczniony na rysunku zmiany planu na terenie oznaczonym symbolem 1MN.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XI/70/2019 Rady Gminy Wąwolnica z dnia 29 października 2019 r. została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 listopada 2019 r.

Powołując się na przepis art. 20 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.) Rada Gminy Wąwolnica uchwaliła zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wąwolnica w miejscowości Rogalów.

W myśl art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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. Jak stanowi art. 27 ww. ustawy zmiana studium lub planu miejscowego następuje w trybie, w jakim są one uchwalane.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 tej ustawy, 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 części.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XI/70/2019 Rady Gminy Wąwolnica została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Pojęcie „zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” interpretowane jest jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA z dnia 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 215/08; z dnia 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08 publik. [w:] CBOSA).

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XI/70/2019 została podjęta z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zgodnie z którym do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego należy ustalenie 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), ustawodawca 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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.

W § 9 uchwały Nr XI/70/2019 Rada Gminy Wąwolnica określiła szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Jak stanowi § 9 ust. 1 uchwały *W celu poprawy walorów użytkowych i jakości zagospodarowania wydzielanych działek istnieje możliwość łączenia, scalania i podziału gruntów na działki budowlane z zachowaniem określonych poniżej wielkości przyjętych dla zabudowy zagrodowej:*

- 1) *minimalna wielkość nowowydzielanej działki budowlanej wynosi 1000m²,*
- 2) *szerokość frontu nowowydzielanej działki budowlanej – minimum 20,0 m.*

Dopuszcza się łączenie działek w celu uzyskania działek budowlanych, z zachowaniem minimalnych wielkości określonych w ust. 1 (ust. 2).

Dodatkowo, w § 2 ust. 4 pkt 1, Rada Gminy wykazała, iż oznaczenia graficzne na rysunku planu wskazujące *obowiązujące granice własności* (lit. d) oraz *granice własności przeznaczone do likwidacji* (lit e) są oznaczeniami ściśle obowiązującymi. Na załączniku nr 1 do uchwały stanowiącym rysunek planu na terenie oznaczonym symbolem I MN zgodnie z legendą do rysunku zmiany planu zostały oznaczone obowiązujące granice własności (linia ciągła) oraz granice własności przeznaczone do likwidacji (linia ciągła oznaczona symbolem “X”).

Jak wynika z powyższych zapisów, przepisy uchwały mają na celu ustalenie zasad i warunków podziału nieruchomości, z konkretnym wskazaniem granic własności które mają być zlikwidowane, co jest niedopuszczalne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Gminny organ uchwałodawczy, w ramach stanowienia lokalnej polityki przestrzennej poprzez uchwalenie aktu prawa miejscowego, którym jest 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. 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 § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 uchwały, jak również oznaczenia graficzne na rysunku planu dotyczące granic działek, Rada Gminy wykroczyła poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 z późn. zm.), podziału nieruchomości dokonuje się na podstawie decyzji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta zatwierdzającej podział. Warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, która określa kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy nieruchomości są objęte obowiązującym planem miejscowym, jak również gdy dla danego obszaru plan nie został sporządzony. Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, art. 93 ww. ustawy 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 ustawy o gospodarce nieruchomościami od instytucji scalania i podziału nieruchomości (art. 101 i następne zawarte w rozdziale 2 działu III tej ustawy).

Procedura scalania i podziału nieruchomości oraz podziału nieruchomości stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „Podziały nieruchomości” oraz Rozdział 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca podziałów nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą scalania i podziału.

Rada Gminy Wąwolnica, miała możliwość określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki – co więcej z uprawnienia takiego skorzystała, nie miała jednak podstaw prawnych do zalecenia minimalnej szerokości frontu działki budowlanej, jak również wskazania na rysunku planu granic działek do likwidacji. Nie miała również podstaw prawnych do formułowania ustaleń, o których mowa w § 9 ust. 2 uchwały, które stanowią w istocie określenie zasad dokonywania podziałów, które ponadto zostały już przez ustawodawcę określone m.in. w art. 93 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Innymi słowy Rada Gminy nie może narzucać ograniczeń ponad te, które może wprowadzać na podstawie przepisów ustawowych.

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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak również w art. 15 ust. 3 pkt 10 tej ustawy do regulacji w ramach stanowienia aktu prawa miejscowego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Z uwagi na powyższe zasadne jest stwierdzenie nieważności wskazanych na wstępie ustaleń części tekstowej zmiany planu oraz oznaczeń graficznych na rysunku planu rozstrzygających w zakresie granic nieruchomości.

Ponadto, należy wskazać, iż w uchwale Nr XI/70/2019 Rady Gminy Wąwolnica w treści planu występują sprzeczności w zapisach poszczególnych paragrafów.

Jak stanowi § 2 ust. 3 na terenach oznaczonych symbolami, obowiązuje inwestowanie zgodne z przeznaczeniem podstawowym; w poszczególnych terenach możliwa jest lokalizacja obiektów z zakresu przeznaczenia uzupełniającego, w sposób nie kolidujący z podstawowym przeznaczeniem tych terenów, przy zachowaniu warunków ustalonych w niniejszym planie.

Jednocześnie w ustaleniach szczegółowych dla terenów objętych planem ustalone zostało wyłącznie przeznaczenie podstawowe, dla terenów oznaczonych symbolami IMN - teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (§ 14 ust. 1 pkt 1), a teren oznaczony symbolem 2 ZŁ łąki i pastwiska (§ 14 ust. 2 pkt 1), teren 3KDW, 4 KDW – istniejące drogi wewnętrzne (§ 14 ust. 3 pkt 1 i ust. 4 pkt 1) i teren 5KDW – droga wewnętrzna (§ 14 ust. 4 pkt 1).

Brak ustalenia przeznaczenia uzupełniającego dla terenów objętych zmianą planu powoduje iż zapis § 2 ust 3 zdanie drugie planu nie jest jasny dla jego adresatów i rodzi wewnętrzną sprzeczność jego postanowień z ustaleniami szczegółowymi zmiany planu, co pozostaje w opozycji do zasad techniki stanowienia prawa. Zgodnie z § 6 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016r. poz. 283) przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 134/13 i wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 20 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 183/12).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XI/70/2019 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Wąwolnica
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Wąwolnica

Dokument podpisany bezpiecznym podpisem elektronicznym

Podpis: Signature-1748825934

Imię: Lech

Nazwisko: Sprawka

Instytucja: Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie

Miejscowość: Lublin

Województwo: lubelskie

Kraj: PL

Data podpisu: 6 grudnia 2019 r.

Zakres podpisu: Cały dokument

