



WOJEWODA LUBELSKI
NR IF-II.4131.15.2019

Lublin, 6 grudnia 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XI/71/2019 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) oraz § 2 ust. 4 pkt 2 lit. a), § 6 ust. 1, § 9 ust. 1 w brzmieniu: „według schematu pokazanego na rysunku planu”, § 9 ust. 1 pkt 2, § 9 ust. 2,3,4 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 1RM.

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/71/2019 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) oraz § 2 ust. 4 pkt 2 lit. a), § 6 ust. 1, § 9 ust. 1 w brzmieniu: „według schematu pokazanego na rysunku planu”, § 9 ust. 1 pkt 2, § 9 ust. 2,3,4 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 1RM.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XI/71/2019 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 Rąblów, obszar II.

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/71/2019 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/71/2019 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/71/2019 Rada Gminy Wąwolnica określiła szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Jak stanowi § 9 ust. 1 *W celu poprawy walorów użytkowych i jakości zagospodarowania wydzielanych działek istnieje możliwość łączenia, scalania i podziału gruntów na działki budowlane według schematu pokazanego na rysunku planu z zachowaniem określonych poniżej wielkości przyjętych dla zabudowy zagrodowej:*

- 1) *minimalna wielkość nowowydzielanej działki budowlanej wynosi 2000m²,*
- 2) *szerokość frontu nowowydzielanej działki budowlanej – minimum 25,0 m.*

Od parametrów podanych w ust. 1 dopuszcza się odstępstwa zgodnie z rysunkiem planu (ust. 2). Dopuszcza się podział wąskich działek na poszerzenie sąsiednich działek budowlanych (ust. 3). Dopuszcza się łączenie wąskich działek w celu uzyskania działek budowlanych, z zachowaniem minimalnych wielkości określonych w ust. 1 (ust. 4).

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 obowiązującym, zaś w § 2 ust. 4 pkt 2 wskazane zostały oznaczenia orientacyjne, których uściślenie jest dopuszczalne w decyzjach administracyjnych, tj. *orientacyjne granice podziału własności (lit. a).*

Na załączniku nr 1 do uchwały stanowiącym rysunek planu na terenie oznaczonym symbolem 1 RM zgodnie z legendą do rysunku zmiany planu zostały oznaczone obowiązujące granice własności (linia ciągła), granice własności przeznaczone do likwidacji (linia ciągła oznaczona symbolem “X”) jak również orientacyjne granice podziału własności (linia przerywana).

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 jak również ze wskazaniem granic nowopowstałych działek, 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 wymienione powyżej regulacje § 9 uchwały, w części w jakiej zostały wskazane na wstępie niniejszego pisma, 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 scalenia i podziału nieruchomości (art. 101 i następne zawarte w rozdziale 2 działu III tej ustawy).

Procedura scalenia 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 scalenia 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 zasad wydzielania działek budowlanych, dla potrzeb dokonywanych podziałów nieruchomości. Nie miała również podstaw prawnych do formułowania ustaleń, o których mowa w § 9 ust. 2, 3 i 4 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.

Uchwała Nr XI/71/2019 obarczona jest również innymi, istotnymi wadami prawnymi.

Jak wskazuje orzecznictwo sądowoadministracyjne, zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzeniem 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 przepisy art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przedmiot (a więc ustalenia) określa art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosownych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych) określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XI/71/2019 dotknięta jest wadą prawną polegającą na niezgodności części tekstowej planu z częścią graficzną.

Jak stanowi § 6 ust. 1 *Na obszarze planu występują tereny potencjalnie narażone na osuwania się mas ziemnych (oznaczone na rysunku planu) w obszarze których zakazuje się lokalizacji zabudowy kubaturowej oraz rozbudowy istniejącej zabudowy kubaturowej.*

Jednocześnie na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały takie tereny nie zostały oznaczone. Wskazane powyżej ustalenia § 6 ust. 1 planu powodują zatem sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i graficzną planu.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Zgodnie z § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Z powyższych przepisów wynika zatem jednoznacznie, że projekt planu musi zawierać część tekstową i graficzną. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Innymi słowy, rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09 *„część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu”.*

Podobnie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 22 września 2010 r., sygn. akt II SA/Go 493/10: *„część tekstowa i część graficzna planu miejscowego tworzą całość, obydwie są integralnymi, równorzędnymi częściami planu. Nie można*

odczytywać części tekstowej (treści uchwały) planu bez analizy odpowiadającej jej części graficznej”.

W przedmiotowej sprawie brak zamieszczenia na rysunku planu ustaleń zawartych w tekście planu w zakresie oznaczenia terenów potencjalnie narażonych na osuwanie się mas ziemnych powoduje, że wymienione ustalenia planu są nieczytelne i niemożliwe do stosowania, tym samym wskazane regulacje uchwały są bezprzedmiotowe.

W kontekście powyższego zasadne jest wyeliminowanie wskazanych postanowień części tekstowej uchwały w celu doprowadzenia do spójności pomiędzy częścią tekstową i graficzną przedmiotowej zmiany planu.

Ponadto, należy wskazać, iż w uchwale Nr XI/71/2019 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 1RM, 2RM, 3RM, 4RM teren zabudowy zagrodowej (§ 14 ust. 1 pkt 1), a dla terenu oznaczonego symbolem 5KDL-P droga lokalna powiatowa (§ 14 ust. 2 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/71/2019 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-884364353

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