



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 13 maja 2016 r.

Poz. 2467

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.167.3.2016.SP1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 5 maja 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446),

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Żmigrodzie nr **0007.XVII.128.2016** z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki 66/2 AM-1, obręb Węglewo.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Żmigrodzie w dniu 31 marca 2016 r., w związku z uchwałą Rady Miejskiej w Żmigrodzie nr 0007.XLII.313.2014 z dnia 20 lutego 2014 r., po stwierdzeniu zgodności ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żmigród, podjęła uchwałę nr 0007.XVII.128.2016 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki 66/2 AM-1, obręb Węglewo, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała została przesłana za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 5 kwietnia 2016 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1, art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, polegającym na naruszeniu ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żmigród przy sporządzaniu miejscowego planu, w szczególności polegającym na przyjęciu w planie miejscowym parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w sposób naruszający ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żmigród.

Ponadto Organ Nadzoru stwierdził podjęcie § 13 ust. 6 uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 93 – 99 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.).

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 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.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. 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 Żmigrodzie, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Wskazać trzeba w tym miejscu, że zasady sporządzania dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164, poz. 1587), zwane dalej „rozporządzeniem”.

I

Zgodnie ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Żmigród, przyjętym uchwałą Rady Miejskiej w Żmigrodzie nr 0007.XXXVI.253.2013 z dnia 29 lipca 2013 r., zwanym dalej „Studium”, dla terenów US [Tereny z przewagą usług sportowo-rekreacyjnych] przyjęto: *udział powierzchni biologicznie czynnej nie może stanowić mniej niż 70% powierzchni terenu, przy czym do powierzchni biologicznie czynnych nie zalicza się tu terenowych obiektów sportowych pokrytych sztuczną nawierzchnią; na nieruchomościach z istniejącym zainwestowaniem technicznym, na których warunek ten nie jest spełniony, dopuszcza się pomniejszenie powierzchni biologicznie czynnej o 10% w stosunku do istniejącej* (pkt 16.2.9.8 załącznika nr 1 do Studium).

Tymczasem Rada Miejska w Żmigrodzie w **§ 13 ust. 2 pkt 4** uchwały określiła minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej – 25%.

Zasadniczą kwestią przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest związanie organów gminy, szczególnie rady gminy, ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyposażyły organ stanowiący gminy zarówno w kompetencje do uchwalania studium, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to, że uchwałą w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rada dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych na jego podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. To samoograniczenie może oczywiście za sprawą rady gminy ulegać stosownym zmianom poprzez nowelizacje treści studium, umożliwiające realizację przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowym jego brzmieniu. Rozwiązanie to służy przede wszystkim temu, aby akt polityki planowania gminnego był rzeczywistym wyznacznikiem kierunków zagospodarowania przestrzennego. Stąd też w przypadku, gdy organy gminy uznają za zasadne, czy też konieczne ustalenie sposobu zagospodarowania terenu pozostającego w sprzeczności z treścią obowiązującego studium, ustalenie to może nastąpić (jeśli jest zgodne z obowiązującym porządkiem, wyznaczanym przepisami prawa powszechnego), ale po uprzednim dokonaniu zmiany we właściwym fragmencie studium (w: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004).

Wskazać należy, że studium jest aktem polityki przestrzennej gminy, określającym m.in. lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ustawy). Ponadto według art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy „w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu.” Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego stanowią zbiór czynników obiektywnych, kształtujących politykę przestrzenną gminy, czyli zjawisk istniejących w przestrzeni, procesów przyrodniczych i rynkowych oraz obowiązujących na obszarze gminy ustaleń wynikających

z obowiązującego prawa i wymienionych w art. 9 ust. 2 aktów planowania regionalnego i krajowego (Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, str. 101, pod redakcją prof. zw. dr hab. Zygmunta Niewiadomskiego, 5 wydanie, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2009 r.).

Zgodnie z 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.

Powyższe oznacza, że uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego organ gminy zobowiązany jest do uwzględnienia regulacji Studium i określenia w planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów w taki sposób, aby nie był on sprzeczny z ustaleniami Studium.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że organy gminy przy tworzeniu i uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego związane są ustaleniami studium. Stopień związania planu miejscowego ustaleniami studium uzależniony jest jednak od szczegółowości zapisów studium, co oznacza, że związanie to może być silniejsze lub słabsze. Stopień szczegółowości ustaleń studium zależy zatem od woli organu uchwalającego studium (wyrok NSA: z dnia 1 lipca 2010, II OSK 904/10; z dnia 27 września 2007, II OSK 1028/07). Niewątpliwie jest, że uchwałą w sprawie studium rada dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych planów zagospodarowania przestrzennego. Wprawdzie studium, określając politykę przestrzenną gminy, jest bardziej ogólnym i bardziej elastycznym aktem od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, niemniej jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla planowania przestrzennego. Należy mieć na uwadze, że w akcie tym rada dokonuje kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i może określić ich przeznaczenie (wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r. II OSK 1028/07).

Podsumowując, analiza postanowień przedmiotowego planu miejscowego wskazała, że Rada określiła minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej dla terenu UP w sposób odmienny od wskazań Studium. Ponadto Organ Nadzoru wskazuje, że bez wpływu na ocenę legalności przedmiotowego planu ma twierdzenie Przewodniczącego Rady Miejskiej zawarte w piśmie z dnia 28 kwietnia 2016 r. (znak: RM.0007.2.2016), zgodnie z którym postanowienie o zachowaniu minimum 70% powierzchni biologicznie czynnej dotyczy wszystkich innych obszarów funkcji US - poza działką nr 66/2 w Węglewie.

Stwierdzić zatem należy, że § 13 ust. 2 pkt 4 uchwały został podjęty z naruszeniem postanowień Studium. Dodatkowo, odnosząc się do wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miejskiej, w ocenie Organu Nadzoru, w istniejącym stanie faktycznym, chcąc zachować spójność miejscowego planu ze Studium, Rada Miejska powinna była albo w odpowiedni sposób zmienić Studium w zakresie szczegółowych ustaleń dla wskazanych terenów, albo dla wskazanych obszarów ustalić w planie miejscowym parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w sposób nienaruszający ustaleń Studium. Powyższe stanowisko Organu Nadzoru zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 lipca 2015 r., (sygn. akt II SA/Wr 258/15).

Mając powyższe na uwadze, a także fakt, że przedmiotowy plan został przyjęty wyłącznie dla jednej działki - nr 66/2 AM-1 obręb Węglewo - zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

II

Z kolei Rada Miejska w Żmigrodzie w § 13 ust. 6 uchwały przyjęła: *Minimalna powierzchnia działki - 1000m².*

W ocenie Organu Nadzoru powyższe postanowienie zostało podjęte z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. W przepisie tym mowa jest bowiem o określeniu minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych, nie zaś jakichkolwiek innych. Tymczasem w kwestionowanym postanowieniu Rada Miejska nie wskazała, że wspomniane parametry dotyczą minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych.

Organ Nadzoru stoi na stanowisku, że Rada Miejska nie jest uprawniona do określenia parametru, o którym mowa w § 13 ust. 6 przedmiotowej uchwały. Przepisy zawarte w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określające wymogi treściowe planu miejscowego, nie dają bowiem podstaw do regulowania zasad i warunków ewidencyjnego (geodezyjnego) podziału nieruchomości.

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).

W przypadku postępowania podziałowego w art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami 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.”. W art. 93 ust. 2 tej ustawy stwierdzono, że zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Zgodność z ustaleniami planu, o których mowa w tym przepisie, oznacza, że podział geodezyjny powinien być dokonywany w oparciu o postanowienia planu miejscowego, będącego aktem prawa miejscowego. Ponadto organem właściwym do dokonania, w oparciu o zgodność z planem miejscowym, podziału nieruchomości jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), który dokonuje tego w drodze decyzji zatwierdzającej podział wynikający z wniosku osoby, mającej interes prawny w dokonaniu podziału nieruchomości – wynika to z art. 96 ust. 1 w związku z art. 97 ust. 1 i 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W związku z faktem, że procedura podziału nieruchomości została przez ustawodawcę wyczerpująco określona w art. 93-99 ustawy o gospodarce nieruchomościami brak jest kompetencji dla rady gminy do wybiórczego określania zasad (warunków, ograniczeń), jakim ta procedura podlega.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy 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. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest częścią procedury rozgraniczenia, tak więc nie można w nim zamieszczać zapisów ustalających granice działek po podziale, dopuszczalną ich wielkość czy inne parametry, a także wielkość działek, które mogą być dzielone, z wyjątkiem minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych, której określenie dopuszcza art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Powyższe, zdaniem Organu Nadzoru, 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.

Podobne stanowisko przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu przykładowo w wyroku z dnia 9 stycznia 2015 r. (sygn. akt II SA/Wr 754/14).

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono 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