



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 13 maja 2016 r.

Poz. 2466

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.93.11.2016.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**

§ 11 ust. 1 pkt 1 lit. c) oraz § 14 ust. 2 pkt 5 uchwały Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich nr **XXV/173/16** z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Siemianice.

#### **UZASADNIENIE**

Rada Miejska w Obornikach Śląskich w dniu 31 marca 2016 r., w związku z uchwałą Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich nr LIV/454/10 z dnia 25 marca 2010 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Siemianice oraz uchwałą nr LII/466/14 z dnia 25 września 2014 roku w sprawie zmiany uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Siemianice, po stwierdzeniu, że plan nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich nr XXIV/187/12 z dnia 29 października 2012 r., podjęła uchwałę nr XXV/173/16 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Siemianice, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała została przesłana za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 8 kwietnia 2016 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- **§ 11 ust. 1 pkt 1 lit. c)** uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 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”;

- **§ 14 ust. 2 pkt 5** 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 Obornikach Śląskich, 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

Rada Miejska w Obornikach Śląskich w § 11 ust. 1 pkt 1 lit. c) uchwały, stanowiąc o zasadach modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, przyjęła: *dopuszczenie zmiany przebiegu istniejących sieci, w tym w sposób powodujący ograniczenie w użytkowaniu działek, wykraczające poza dotychczasowe strefy: techniczne, eksploatacyjne itp.*

Mocą powyższego ustalenia Rada dopuściła możliwość dowolnego kształtowania przebiegu istniejących sieci infrastruktury technicznej. Jak wynika z treści wskazanego fragmentu uchwały przebieg istniejących sieci będzie mógł ulegać dowolnym zmianom, które nie będą musiały zostać odznaczone w planie. Tym samym ustalenie ograniczeń w użytkowaniu działek w związku ze zmianą przebiegu istniejących sieci, może być przez potencjalnego odbiorcę czytającego ustalenia planu niemożliwe.

Zdaniem Organu Nadzoru przytoczone wyżej postanowienie uchwały pozostaje w sprzeczności z zasadami sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z przywołanymi przepisami: *„W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy; 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej”*. Z treści powyższych przepisów wynika, że ograniczenia w użytkowaniu określonego terenu, a także zasady budowy i rozbudowy systemów infrastruktury technicznej powinny być ustalone jednoznacznie w planie miejscowym w obrębie jego opracowania.

Zgodnie z zapisem § 11 ust. 1 pkt 1 lit. c) przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Obornikach Śląskich dopuściła możliwość swobodnego kształtowania przebiegu istniejących sieci infrastruktury technicznej, ograniczając tym samym prawo własności nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem. Stwierdzić bowiem trzeba, iż nie jest możliwe ustalenie lokalizacji zmienianych sieci infrastruktury technicznej, wokół których obowiązują odpowiednie ograniczenia w użytkowaniu działek. Może się zatem okazać, że fakt obowiązywania na danym obszarze dodatkowych ograniczeń będzie następował z mocy prawa – przepisów niniejszej uchwały - po dokonaniu zmiany przebiegu istniejących sieci infrastruktury technicznej.

Oczywistym jest, że w ramach władztwa planistycznego gmina może ustalać sposoby zagospodarowania terenu, ustanowić na nich ograniczenia w zagospodarowaniu, nakazy i zakazy. Nie można jednak uznać, że dla swobody gospodarowania przez gminę przestrzenią można posługiwać się nieprecyzyjnymi oznaczeniami czy decydować o uzupełnieniu obowiązujących ustaleń planu (jak przebieg elementów infrastruktury technicznej czy obowiązywanie zakazu zabudowy) bądź nawet o ich ostatecznym obowiązywaniu w drodze innych niż plan

miejscowy aktów lub działań faktycznych. Ratio legis art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy rozpatrywać w kontekście konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawa i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach. Te ogólne zasady stoją na straży poszanowania prawa własności określonego w art. 64 Konstytucji RP.

Działania polegające na dopuszczeniu możliwości zmiany przebiegu istniejących sieci infrastruktury technicznej, wokół których prawo własności doznaje ograniczenia w postaci dodatkowych ograniczeń w użytkowaniu działek, mogą powodować naruszenie prawa własności, ale nie tak jak postanowił ustawodawca, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, bowiem dokonane to zostanie w innym trybie niż uchwała i przez inny organ niż rada gminy. W ocenie Organu Nadzoru o tym, gdzie będą zlokalizowane sieci infrastruktury technicznej oraz o istnieniu w związku z tym, ograniczeń dla danego obszaru, decydować będzie inny organ. Tymczasem określanie tych obligatoryjnych elementów planu należy do wyłącznej właściwości rady gminy, która uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia się w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony i przede wszystkim przez organ do tego uprawniony (tu: Radę Miejską w Obornikach Śląskich). W ramach posiadanych kompetencji Rada Miejska w Obornikach Śląskich uprawniona była do ustalenia ograniczeń w użytkowaniu terenu w ściśle określonych miejscach. Tymczasem ustanowienie ograniczeń w obszarach o nieustalanej lokalizacji, jest dopuszczeniem możliwości stanowienia o zmianach planu, poprzez wprowadzenie nowego przebiegu sieci infrastruktury technicznej i związanych z tym ograniczeń w innym trybie, niż wymaga tego ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co powoduje, że nieokreślony podmiot, organ w nieokreślony sposób i w nieokreślonej formie dokona zmiany tych ustaleń planu. W ramach uprawnień wynikających z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 14, art. 17 i art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym gmina ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na jej obszarze. Działając w ramach posiadanych kompetencji i przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gmina nie może jednak dowolnie określać zasad postępowania przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i wprowadzaniu do niego zmian. W myśl art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. Tryb sporządzania i uchwalania planu został natomiast szczegółowo uregulowany w art. 17 powołanej ustawy. W myśl art. 27 tej ustawy, stosowanie określonej w art. 17 procedury dotyczy również uchwalania zmian obowiązującego już planu zagospodarowania przestrzennego. Komentowany przepis art. 27 stanowi bowiem, że zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Przepis art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ma istotne znaczenie przede wszystkim ze względu na to, że zarówno przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i przy jego zmianie, zagwarantowane jest zainteresowanym osobom prawo przedstawiania i obrony swoich interesów m.in. poprzez dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami, wnoszenie uwag dotyczących projektu planu (projektu zmian planu) - art. 17 pkt 10 i 11 ustawy. Każde uchwalenie bądź zmiana planu zagospodarowania przestrzennego pociąga bowiem za sobą konsekwencje nie tylko w sferze prawa własności, ale również w sferze obciążeń finansowych. Redakcja przepisu art. 27 przedmiotowej ustawy oznacza konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania miejscowego (w szczególności art. 17). Ustawa nie przewiduje żadnych wyjątków pozwalających na odstępianie od przewidzianej w jej art. 17 procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub ich zmian.

W ocenie Organu Nadzoru ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie daje radzie gminy kompetencji ani możliwości decydowania o tym, czy przeprowadzanie procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe czy też nie, a możliwość dowolnego ustalania przebiegu sieci infrastruktury technicznej i wraz z nimi ustalonych w planie ograniczeń umożliwi dokonywanie zmian w planie bez przeprowadzenia ich w trybie art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 27 tej ustawy. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 grudnia 2010 r. (sygn. akt II OSK 1980/10) wskazał, że wszystkie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być dokonywane z zachowaniem procedury planistycznej (podobnie w wyroku WSA we Wrocławiu sygn. akt II SA/Wr 162/12).

Mając powyższe na uwadze, zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 11 ust. 1 pkt 1 lit. c) uchwały.

## II

Z kolei Rada Miejska w Obornikach Śląskich w § 14 ust. 2 pkt 5 uchwały przyjęła: *Minimalna powierzchnia działki [m<sup>2</sup>]: 2000.*

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 § 14 ust. 2 pkt 5 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*