

wód, dla którego istnieje potrzeba konkretyzowania – w uchwałach podejmowanych na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy oświatowej – odpłatnych świadczeń przedszkoli (a także wysokości samych opłat w stosunku do każdego z takich świadczeń dodatkowych), to czytelność usług opiekuńczo-wychowawczych i odpowiadający im cennik, co ma niebagatelne znaczenie dla rodziców (opiekunów) dziecka przy wyborze poszczególnych świadczeń dodatkowych (odpłatnych), odpowiadających jego potrzebom oraz ich możliwościom zarobkowym i majątkowym.

Stwierdzenie podjęcia § 1 ust. 5 uchwały z istotnym naruszeniem prawa uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości, ponieważ zgodnie z art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty: organ prowadzący ustala wysokość opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne. Art. 14 ust. 5 ustawy przyznaje więc kompetencję radzie gminy do kompleksowego uregulowania materii wysokości opłat za świadczenia udzielane w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę w czasie przekraczającym czas bezpłatnych zajęć. W uchwale VIII/41/2011 została określona wysokość opłat tylko za niektóre świadczenia przedszkola publicznego. W związku z powyższym Rada Gminy Mietków nie zrealizowała kompetencji ustawowej, należy więc stwierdzić nieważność uchwały w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia. Zgodnie z art. 92 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:
Aleksander Marek Skorupa

3473



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.720.2011.JK8

Wrocław, dnia 20 września 2011 r.

ROZSTRZYgniĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Lubinie nr XII/112/11 z dnia 17 sierpnia 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lubina zwanego planem miejscowym nr 10.

UZASADNIENIE

Na sesji dnia 17 sierpnia 2011 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80 poz. 717 ze zm.) w związku z uchwałą nr XLV/168/09 z dnia 23 lutego 2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lubina zwanego planem miejscowym nr 10 oraz uchwałą nr LXXVII/278/10 z dnia 12 października 2010 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLV/168/09, po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami Zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lubina, Rada Miejska w Lubinie podjęła uchwałą nr XII/112/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lubina zwanego planem miejscowym nr 10.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 24 sierpnia 2011 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm. – zwanej dalej ustawą), § 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 – zwanego dalej rozporządzeniem) oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada wykorzystała kompetencję przyznaną jej na mocy art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami 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.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że podejmując tą uchwałę Rada nie określiła szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W § 9 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że *ustala się minimalną powierzchnię działki: 1) na terenach zabudowy usługowej: 1000 m², 2) na terenach zabudowy usługowo – produkcyjnej: nie mniej niż 2000 m². Z kolei w § 9 ust. 2 Rada wskazała, że na terenach zabudowy usługowo – produkcyjnej, dla co najmniej jednej granicy działki, określa się kąt położenia w stosunku do pasa drogowego wynoszący 90°, z tolerancją 10°, przy czym, jeżeli podział dotyczy działki, której granice, w stosunku do pasa drogowego, położone są pod kątem innym niż 90°, a są względem siebie równoległe, dopuszcza się podział równoległy do tych granic.*

Powyższym zapisem § 9 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada w sposób zobowiązujący ustaliła minimalne powierzchnie działek, jakie mogą zostać utworzone w wyniku podziału nieruchomości objętych ustaleniami planu. Ponadto Rada określiła kąt położenia działki w stosunku do pasa drogowego, ale wyłącznie dla terenów zabudowy usługowo – produkcyjnej, czyli terenów oznaczonych symbolem UP.

W ocenie organu nadzoru treści § 9 ust. 1 przedmiotowej uchwały nie można uznać za określenie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Regulacja ta wskazuje natomiast na określenie zasad podziału geodezyjnego.

Wskazania wymaga, że ustawodawca, na mocy art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, upoważnia organ stanowiący do określenia w planie miejscowym, w zależności od potrzeb, minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych.

Podkreślenia wymaga przy tym, że ustawodawca na możliwość określenia w planie miejscowym minimalnych powierzchni działek wskazuje tylko w przypadku działek budowlanych. Tymczasem Rada w § 9 ust. 1 stanowiła o minimalnej powierzchni działki, a nie działki budowlanej. Pojęć tych nie można natomiast utożsamiać.

Pod pojęciem działki budowlanej, o której mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w treści art. 2 pkt 12 tej ustawy, należy rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego.

Działka z kolei traktowana jest jako działka gruntu w rozumieniu regulacji art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami i pod pojęciem tym należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej.

Tym samym nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną. Będzie nią tylko taka działka, która spełnia wymogi ustawy.

Zapis § 9 ust. 1 przedmiotowej uchwały należy zatem traktować jako określenie zasad podziału nieruchomości – określenie minimalnej powierzchni, jaką będą mogły mieć działki po dokonaniu podziału geodezyjnego.

W tym miejscu podkreślenia wymaga jednak, że organ nadzoru nie kwestionuje samej możliwości określenia przez Radę w treści planu minimalnej powierzchni działki, ale działki budowlanej. Tylko wyraźny zapis wskazujący, że określa się powierzchnię działki budowlanej pozwala na spełnienie wymogu z art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Niemniej jednak brak określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w ocenie organu nadzoru, stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy.

W trakcie postępowania nadzorczego pismem nr NK-N.4131.720.2011.JK8 z dnia 14 września 2011 r. organ nadzoru wystąpił do Prezydenta Miasta Lubina o wskazanie i wyszczególnienie odrębnie dla każdego z terenów objętych ustaleniami planu, oznaczonych odpowiednimi symbolami, przyczyn, z powo-

du których odstąpiono od ustalenia dla nich zasad scalania i podziału, a także o wskazanie, czy w skład poszczególnych terenów, dla których ustalono przeznaczenie w planie, wchodzi jedna czy też większa liczba działek.

Odpowiadając na zapytanie organu nadzoru Prezydent w piśmie GG.XV.0711.3.2011 z dnia 16 września 2011 r. wskazał, że w przedmiotowym planie określono szczegółowe zasady scalania i podziału nieruchomości (§ 9 uchwały), natomiast ze względu na specyficzne uwarunkowania, w tym m.in. lotnisko i stadion, nie określono ich w pełnym zakresie dla wszystkich terenów.

Prezydent wyjaśnił także, że w skład poszczególnych terenów, dla których określono przeznaczenie w planie, wchodzi większa liczba działek.

Odnosząc się do powyższego należy wskazać, że wbrew twierdzeniom zawartym w piśmie GG.XV.0711.3.2011, jak już podniesiono, plan, a w szczególności wskazany § 9, nie określa zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości.

Za takie nie można bowiem uznać określenia minimalnej powierzchni działki dla terenów U i UP oraz kąta położenia działki w stosunku do pasa drogowego, określonego dla terenu UP.

Stwierdzenia wymaga bowiem, że uznanie realizacji wymogu z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie terenu UP związane byłoby z uprzednim określeniem w treści planu szerokości frontów działek, dla tych terenów. Natomiast w przypadku terenów oznaczonych symbolem U, dla ustalenia ww. wymogu, niezbędnym jest określenie kąta położenia działki w stosunku do pasa drogowego oraz szerokości frontów działek.

Z kolei w zakresie terenów oznaczonych symbolami KL i US w treści planu określenia wymagałyby wszystkie trzy wskazane elementy.

Zaznaczyć należy, że art. 15 ust. 2 ustawy wskazuje obowiązkowy zakres miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z pkt 8 ww. przepisu ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. Dodatkowo w zależności od potrzeb w miejscowym planie określa się granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości (art. 15 ust. 3 pkt 1 powołanej ustawy). Z kolei § 4 pkt 8 rozporządzenia precyzuje, że ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny 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.

Zgodnie zaś z art. 15 ust. 1 ustawy, wójt gminy sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. W tym przypadku przepisem odrębnym jest art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym gmina może dokonać scalania i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. Z kolei w myśl art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami scalania i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem.

Warto zauważyć, że sporządzanie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z „przepisami odrębnymi” to również uwzględnienie zasady, zgodnie z którą „akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi” (wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r., IV SA 385/99, LEX nr 53377).

Co więcej, określenie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości nie może być utożsamiane z określeniem zasad podziału geodezyjnego nieruchomości objętych ustaleniami planu. Ustawodawca nie upoważnił bowiem organu stanowiącego gminy do zawierania w planie takich regulacji. Tym samym Rada określając zasady i warunki scalania i podziału dla nieruchomości objętych ustaleniami planu będzie zobowiązana do uwzględnienia różnicy pomiędzy tymi odrębnymi postępowaniami i do niezamieszczania w treści planu zapisów dotyczących podziału geodezyjnego.

Ustawodawca wskazuje bowiem wprost na konieczność uwzględnienia warunków wprowadzonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyłącznie w przypadku scalania i podziału nieruchomości. W art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stwierdza bowiem, że gmina może dokonać scalania i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101 ust. 1 tej ustawy. Szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, co wiąże się ściśle ze wskazanymi wyżej przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, upoważniającymi organy gminy do zamieszczania tego typu regulacji w planie miejscowym. W przypadku postępowania podziałowego w art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca stwierdza natomiast, 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, że zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu.

Podkreślenia wymaga, że 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 wskazaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego postępowaniem tym obejmuje się większą ilość nieruchomości, a wydzielone działki w wyniku podziału zawierają się w granicach nieruchomości sprzed podziału.

Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, a o przystąpieniu do tego postępowania decyduje rada gminy w drodze odrębnej uchwały. W pierwszej kolejności dokonuje się scalenia, czyli zniesienia dotychczasowych istniejących granic działek, a następnie opracowuje się geodezyjny projekt podziału tego obszaru na nowe działki gruntowe, umożliwiające ich zainwestowanie zgodnie ze wskazaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie organu nadzoru podkreślenia wymaga, że dodatkowym argumentem przemawiającym za koniecznością zawarcia w treści uchwały szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości jest także określone w nim przeznaczenie terenów.

O ile zasadnym jest odstępnie od określenia zasad scalania i podziału dla terenów oznaczonych symbolami: 1-3 ZI, 1-3 G, 1-4 IT, 1 KDGP, 2KDGP, 1-4KDL, 1-2 KDD, o tyle, w ocenie organu nadzoru, brak jest podstaw do odstąpienia od określenia zasad scalania i podziału dla terenów oznaczonych symbolami 1 KL, 1UP, 2UP, 3UP, 4UP, 5UP, 6UP, 1U, 2U, 3U oraz 1US i 2US.

Wprowadzenie zasad scalania i podziału są wymagane, a nie zostały określone, dla terenów oznaczonych symbolami 1KL, 1UP, 2UP, 3UP, 4UP, 5UP, 6UP, 1U, 2U, 3U oraz 1US i 2US, niemniej jednak stwierdzenie nieważności wyłącznie ustaleń treści planu oraz rysunku planu wyłącznie dla tych terenów powodowałoby brak możliwości wykonywania planu w pozostałym zakresie i podejmowania działań na jego podstawie. Stwierdzenie nieważności ustaleń planu i rysunku planu tylko w zakresie terenów oznaczonych symbolami 1KL, 1UP, 2UP, 3UP, 4UP, 5UP, 6UP, 1U, 2U, 3U oraz 1US i 2US powodowałoby, że po ogłoszeniu przedmiotowej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i jej wejściu w życie obowiązywałyby wyłącznie ustalenia dotyczące dróg publicznych, terenów infrastruktury technicznej, terenów infrastruktury technicznej – gazownictwa i tereny lasów.

Powyższe, w ocenie organu nadzoru, uzasadnia orzeczenie o nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 163, poz. 1270 z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski:
Aleksander Marek Skorupa