

spodarowania przestrzennego określił, że „Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzaniem 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 (część tekstowa i graficzna, prognoza oddziaływania na środowisko) art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1, przedmiot (a więc wprowadzane ustalenia) określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych) określa wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 16 ust. 2 ustawy rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.”.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że § 3 pkt 4 i § 4 pkt 4 uchwały, zawierający procedurę podziału nieruchomości, narusza art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm. – zwana dalej ustawą), art. 93 ust. 1 i 2 oraz art. 100 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2010 r., Nr 110, poz. 651 ze zmianami), a także art. 7 i 94 Konstytucji. Tym samym zasadne jest stwierdzenie ich nieważności.

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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
*Aleksander Marek Skorupa*

**1980**



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**  
NK-N.4131.464.2011.MG

Wrocław, dnia 3 czerwca 2011 r.

### **ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE**

**w sprawie uchwały Rady Gminy Długołęka z dnia 28 kwietnia 2011 roku nr V/94/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 79/10 w obrębie wsi Długołęka**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

#### **stwierdza nieważność**

§ 3 pkt 4 uchwały Rady Gminy Długołęka z dnia 28 kwietnia 2011 roku nr V/94/11 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 79/10 w obrębie wsi Długołęka.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 28 kwietnia 2011 roku Rada Gminy Długołęka podjęła uchwałę nr V/94/11 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 79/10 w obrębie wsi Długołęka. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 maja 2011 roku.

Organ nadzoru w trakcie postępowania nadzorczego stwierdził, że § 3 pkt 4 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm. – zwana dalej ustawą), art. 93 ust. 1 i 2 oraz

art. 100 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2010 r., Nr 110, poz. 651 ze zmianami), a także art. 7 i 94 Konstytucji.

Podstawą podjęcia przedmiotowej uchwały był m. in. 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. Wskazaną normę kompetencyjną należy interpretować w powiązaniu z art. 7 i 94 Konstytucji. Wedle art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten ściśle koresponduje z art. 94 Konstytucji, stosownie do którego organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

W ramach ustaleń dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości Rada postanowiła w § 3 pkt 4 uchwały:

- „a) przy wydzielaniu nowych działek budowlanych docelowa powierzchnia działki powinna wynosić min. 800 m<sup>2</sup>,
- b) nowe linie podziałów będą harmonijnie nawiązywać do istniejących podziałów lub linii rozgraniczających tereny komunikacji tj. będą do nich prostopadłe lub zbliżone do prostopadłych (ewentualnie równoległe lub zbliżone do równoległych),
- c) powyższe zasady nie dotyczą działek:
- wydzielonych pod komunikację wewnętrzną drogową, dla których należy zachować minimalną szerokość 4,5 m,
  - wydzielonych pod komunikację wewnętrzną pieszą, dla których należy zachować minimalną szerokość 3 m,
  - wydzielonych pod ewentualne urządzenia infrastruktury technicznej.”.

W ocenie organu nadzoru Rada wprowadzając powyższą regulację dokonała w treści przedmiotowego planu ustaleń dotyczących tzw. podziału geodezyjnego, czyli podziału, o którym mowa w art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W odniesieniu do terenu MN przepisy uchwały zawierają jedynie postanowienia w zakresie podziału: określenie parametrów działek po podziale i sposób przebiegu linii podziału. Ponadto istotą 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. Należy w tym miejscu zauważyć, że niniejszy plan obejmuje obszar tylko jednej działki. Dlatego też wprowadzanie jakichkolwiek zasad odnoszących się do scalenia i podziału nieruchomości jest bezprzedmiotowe. Fakt ten utwierdza organ nadzoru w przekonaniu, że wprowadzone regulacje dotyczą w istocie podziału nieruchomości. O ile szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości mogą być określone w planie miejscowym, o tyle żaden przepis prawa nie upoważnia rady do umieszczenia w takim planie zasad podziału. Zwłaszcza takim przepisem nie jest art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który nie uzależnia podziału nieruchomości od wydzielenia przez radę gminy w miejscowym planie działek i wprowadzenia stosownych parametrów w tym zakresie, lecz jedynie od zgodności z jego postanowieniami odnoszącymi się do ogólnych dyrektyw kształtowania ładu przestrzennego, determinującymi w pewien sposób wykonywanie prawa własności.

Artykuł 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje 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. 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). Należy podkreślić w tym miejscu, że art. 15 ust. 2 ustawy określa elementy obligatoryjne, zaś art. 15 ust. 3 elementy fakultatywne planu.

Z kolei § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587) precyzuje, że ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy 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 scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. Z kolei w myśl art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami scalenia 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 wieczystości 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).

Zdaniem organu nadzoru, o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o tyle nie przyznał tym organom kompetencji do stanowienia zasad podziału nieruchomości. Należy przy tym podkreślić, że zarówno postępowanie podziałowe jak i scaleniowo – podziałowe stanowią przedmiot uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami. W dziale III rozdziale 1 tej ustawy mowa jest o podziałach nieruchomości, a w rozdziale 2 o scalaniu i podziale nieruchomości. Podkreślenia wymaga także, że obydwa te postępowania znacznie się od siebie różnią.

Co jednak dla potrzeb niniejszych rozważań jest najważniejsze, ustawodawca wprost wskazuje 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 scalenia i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101 ust. 1 tej ustawy. Szczegółowe warunki scalenia 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.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10, wyjaśnił, że to wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Miejscowy plan 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. Plan zagospodarowania przestrzennego nie jest zatem częścią procedury rozgraniczenia, a jego rola w dokonywaniu podziału działek jest ograniczona do określania przeznaczenia części terytorium gminy. W ustalaniu przeznaczenia terenu i możliwości zagospodarowania nie mieści się określenie wielkości działek jakie mogą podlegać podziałowi, bądź być efektem rozgraniczenia. Innymi słowy, nie można w planie wiążąco ustalać granic działek po podziale, dopuszczalnej ich wielkości czy innych parametrów, a także wielkości działek, które mogą być dzielone, ani decydować o dopuszczalności podziału.

Zdaniem organu nadzoru powyższe potwierdza, że organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałby 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.

W świetle powyższych rozważań stwierdzenia wymaga fakt, że § 3 pkt 4 przedmiotowej uchwały stanowi zasady podziału nieruchomości. Dodatkowo zapis uchwały zatytułowany jako zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości nie zawiera wszystkich wymaganych elementów określonych w § 4 pkt 8 rozporządzenia. Odnośnie zapisu § 3 pkt 4 uchwały, o tym, że są to faktycznie zasady podziału geodezyjnego świadczy wielokrotne posłużenie się pojęciem wydzielania działek. W tym kontekście jeszcze raz trzeba podkreślić, że w ramach planu miejscowego rada gminy nie jest upoważniona do stanowienia o zasadach podziału geodezyjnego. Ponadto należy zwrócić uwagę, że na mocy art. 100 ustawy o gospodarce nieruchomościami to Rada Ministrów (a nie rada gminy w ramach planu miejscowego) jest upoważniona do stanowienia w drodze rozporządzenia o sposobie i trybie dokonywania podziałów nie-

ruchomości. Korzystając z tego uprawnienia Rada Ministrów wydała w dniu 7 grudnia 2004 roku rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz. U. z 2004 r. Nr 268, poz. 2663). Tym samym zakwestionowany zapis § 3 pkt 4 uchwały podjęty został z wkroczeniem w kompetencje Rady Ministrów.

Ustawodawca w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym postanowił, że 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. Jak podkreśla Z. Niewiadomski w Komentarzu do art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Pod redakcją prof. Z. Niewiadomskiego. 2 wydanie), s. 255–256, „w przypadku uchwały w sprawie przyjęcia studium bądź planu miejscowego, nieważnością uchwały w całości lub w części skutkować będzie istotne naruszenie trybu sporządzania, ale już każde naruszenia zasad sporządzania studium oraz każde naruszenie właściwości organów, co stanowi odmienne rozwiązanie od generalnie przyjętego w ustawie o samorządzie gminnym.”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 27 października 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 114/08, wskazał, że „Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń.”. Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 4 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 585/08, odnosząc się do zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego określił, że „Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzaniem 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 (część tekstowa i graficzna, prognoza oddziaływania na środowisko) art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1, przedmiot (a więc wprowadzane ustalenia) określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych) określa wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 16 ust. 2 ustawy rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.”.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że § 3 pkt 4 uchwały, zawierający procedurę podziału nieruchomości, narusza art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm. – zwana dalej ustawą), art. 93 ust. 1 i 2 oraz art. 100 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2010 r., Nr 110, poz. 651 ze zmianami), a także art. 7 i 94 Konstytucji. Tym samym zasadne jest stwierdzenie jego nieważności.

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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
*Aleksander Marek Skorupa*