



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 12 stycznia 2021 r.

Poz. 172

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.28.22.2020.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 11 stycznia 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713),

stwierdzam nieważność

§ 11 ust. 2 pkt 15 we fragmencie „nie dotyczy sytuacji, w której wydzielenie działki służy powiększeniu działki sąsiedniej”, § 12 ust. 2 pkt 14 we fragmencie „nie dotyczy sytuacji, w której wydzielenie działki służy powiększeniu działki sąsiedniej”, § 13 ust. 2 pkt 14 we fragmencie „nie dotyczy sytuacji, w której wydzielenie działki służy powiększeniu działki sąsiedniej” uchwały nr XXXIII/265/20 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu osiedla Piastów Śląskich - jednostki C1, C2, E1, E2 w Głogowie i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów komunikacji i zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Głogowie na sesji w dniu 30 listopada 2020 r. podjęła uchwałę nr XXXIII/265/20 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu osiedla Piastów Śląskich - jednostki C1, C2, E1, E2 w Głogowie i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów komunikacji i zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 16 grudnia 2020 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 11 ust. 2 pkt 15 we fragmencie „nie dotyczy sytuacji, w której wydzielenie działki służy powiększeniu działki sąsiedniej”, § 12 ust. 2 pkt 14 we fragmencie „nie dotyczy sytuacji, w której wydzielenie działki służy powiększeniu działki sąsiedniej”, § 13 ust. 2 pkt 14 we fragmencie „nie dotyczy sytuacji, w której wydzielenie działki służy powiększeniu działki sąsiedniej” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.), zwanej dalej także ustawą oraz art. 93 ust. 1 i ust. 2 i art. 95 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm., zwanej dalej: u.g.n.) polegającym na uregulowaniu zasad, jakim podlega podział geodezyjny nieruchomości przy jednoczesnym braku kompetencji do ustanowienia takich przepisów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego 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, pozwala stwierdzić, że Rada Miejska w Głogowie, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Rada Miejska regulując zasady kształtowania ładu przestrzennego, zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu dla terenu 1.MN w § 11 ust. 2 pkt 15 uchwały wprowadziła zapis, zgodnie z którym: „15) ustala się minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej: wolnostojącej 600m², bliźniaczej 450 m², szeregowej 250 m², atrialnej 350 m², nie dotyczy sytuacji, w której wydzielenie działki służy powiększeniu działki sąsiedniej.” Także w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 2.MN, 3.MN, 4.MN, 5.MN w § 12 ust. 2 pkt 14 uchwały Rada postanowiła: „14) ustala się minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej: wolnostojącej 350 m², bliźniaczej 250 m², szeregowej i atrialnej 150 m², nie dotyczy sytuacji, w której wydzielenie działki służy powiększeniu działki sąsiedniej.”. Wyłącznie w zakresie podziału geodezyjnego wprowadzono także w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 1.MN/U, 2.MN/U w § 13 ust. 2 pkt 14 uchwały: „14) ustala się minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych 350 m², nie dotyczy sytuacji, w której wydzielenie działki służy powiększeniu działki sąsiedniej.”. Regulacje powyższe stanowią elementy podziału geodezyjnego.

Organ Nadzoru stoi na stanowisku, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy („W planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”) nie daje podstaw do określenia szczegółowych zasad i warunków ewidencyjnego (geodezyjnego) podziału nieruchomości. Użycie w przepisie spójnika „i” (koniunkcja) jednoznacznie przesądza, że dotyczy on instytucji uregulowanej w art. 102 ust. 1 u.g.n., według którego gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału określa plan miejscowy. Zatem szczegółowe zasady i warunki, o których mowa we wskazanych przepisach, muszą odnosić się do takich podziałów nieruchomości, które są funkcjonalnie związane z procedurą scalenia.

Z przytoczonych przepisów uchwały wynika, że w przedmiotowej uchwale ustalono zasady podziału terenu na działki. W ocenie Organu Nadzoru takie regulacje stanowią swego rodzaju wytyczną dla organu wykonawczego gminy, wydającego decyzję o zatwierdzeniu podziału nieruchomości (art. 96 ust. 1 u.g.n.). Do wydawania tego rodzaju wytycznych organ stanowiący nie jest jednak uprawniony, bowiem ustawodawca przyznał mu bardzo ograniczone kompetencje do określania zasad na jakich może następować podział nieruchomości. W art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy stwierdza się bowiem, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. Jest to jedyne postanowienie, które może zostać zawarte w planie miejscowym, dotyczące wymogów, jakie powinna spełniać działka powstała w wyniku podziału. Teza ta została potwierdzona w treści wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 920/11 oraz w wyroku z dnia 9 lipca 2019 r. sygn. akt. II SA/Wr).

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). Natomiast 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.

W przypadku postępowania podziałowego, w art. 93 ust. 1 u.g.n. 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.”. 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 u.g.n., że zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu.

Sam ustawodawca ustanowił również warunki dokonywania podziałów nieruchomości bez względu na postanowienia planu miejscowego, dotyczące przeznaczenia terenu czy możliwości zagospodarowania

wydzielonych działek gruntu, przewidując w art. 95 u.g.n. zamknięty katalog przypadków dopuszczalności podziału.

W związku z faktem, iż procedura podziału nieruchomości została przez ustawodawcę wyczerpująco określona w powyższych oraz pozostałych przepisach zawartych w rozdziale 1 działu III u.g.n., brak jest kompetencji dla rady gminy do wybiórczego określania zasad (warunków, ograniczeń), jakim ta procedura podlega.

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 jego zagospodarowania nie mieści się wiążące ustalenie granic działek po podziale, dopuszczalnej ich wielkości czy innych parametrów, a także wielkości działek, które mogą być dzielone.

Z uwagi na fakt, że to wójt jest organem właściwym do wydania decyzji w sprawie zatwierdzenia podziału geodezyjnego nieruchomości, to organ ten władny jest tym samym do oceny, działając w oparciu o przepisy prawa, czy zachodzą podstawy do zatwierdzenia podziału geodezyjnego, czy też nie. Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny (wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 8 kwietnia 2015 r. - sygn. akt II SA/Wr 100/15 i z dnia 7 lipca 2015 r. - sygn. akt II SA/Wr 239/15).

Zdaniem Organu Nadzoru ustalenia przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania nie można utożsamiać również z kompetencją rady gminy do określenia w planie miejscowym szczegółowych przesłanek dopuszczalności podziału geodezyjnego bądź ustalania zakazów czy nakazów przeprowadzania takiej procedury na pewnych terenach.

Reasumując, wskazać należy, że o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości (art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy) o tyle nie przyznał tym organom kompetencji do regulowania materii związanej z podziałem geodezyjnym nieruchomości. Należy przy tym podkreślić, że zarówno postępowanie podziałowe jak i scaleniowo - podziałowe stanowią przedmiot uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami. W rozdziale 1 działu III 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. Jak wskazano wyżej sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania powinno być zgodne z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA 385/99).

Według Organu Nadzoru powyższe 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, co oznacza m.in., że zamieszczenie w planie miejscowym postanowień regulujących procedurę podziału nieruchomości stanowi przekroczenie kompetencji przez radę gminy.

Biorąc pod uwagę powyższe należało orzec jak w sentencji.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski