



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 5 lutego 2021 r.

Poz. 646

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.78.2.2020.FZ WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 16 grudnia 2020 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXVII/165/2020 Rady Miejskiej Mieroszowa z dnia 29 października 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego przy ul. Adama Mickiewicza.

Uzasadnienie

Rada Miejska Mieroszowa, na sesji w dniu 29 października 2020 r., podjęła uchwałę nr XXVII/165/2020 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego przy ul. Adama Mickiewicza.

Przedmiotowa uchwała wypłynęła do organu nadzoru 12 listopada 2020 r., natomiast dokumentacja planistyczna w dniu 16 listopada 2020 r.

Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych (zob. wyrok NSA z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2053/16).

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 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. – dalej ustawa), polegającym na nieokreśleniu w treści uchwały obligatoryjnego elementu planu miejscowego, tj. szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym.

Ponadto organ nadzoru stwierdził podjęcie § 9 ust. 4 pkt 5 we fragmencie „zakazuje się używania węgla” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz art. 96 ust. 1 w zw. z ust. 6 pkt 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.) polegającym na przekroczeniu kompetencji poprzez ustanowienie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zakazu używania węgla.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. 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, pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska Mieroszowa, uchwalając przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

I

Oceniając legalność przedmiotowej uchwały należy mieć na względzie katalog elementów obligatoryjnych uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy, który został określony przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 ustawy. Kluczowe znaczenie dla twierdzenia, że przedmiotowy plan miejscowy narusza prawo w sposób istotny ma treść art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, zgodnie z którym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym.

Zgodnie z § 8 kwestionowanej uchwały „Dopuszcza się podział części działki nr 279 w obszarze planu na dwie działki budowlane o powierzchni nie mniejszej niż 1500 m² każda, z ewentualnym wydzielaniem działki komunikacyjnej dojazdowej o powierzchni minimalnej 20 m²” oraz „Ustala się przebieg granic wydzielanych działek pod zabudowę prostopadle do KG z dopuszczeniem dojazdów prostopadle do KDW. Szerokość wydzielonych działek w linii równoległej do KG powinna wynosić minimum 35 m do maksimum 48 m”.

Organ Nadzoru stoi na stanowisku, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym 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 ustawy o gospodarce nieruchomościami, 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 przytoczonego przepisu 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 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Do wydawania tego rodzaju wytycznych organ stanowiący nie jest jednak uprawniony, ponieważ ustawodawca przyznał mu bardzo ograniczone kompetencje do określania zasad na jakich może następować podział nieruchomości. W art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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).

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 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.”. 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 ustawy o gospodarce nieruchomościami, 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 pkt 1-8 ustawy o gospodarce nieruchomościami 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 ustawy o gospodarce nieruchomościami, 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 (burmistrz) 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.

Z uwagi na fakt, że to wójt (burmistrz) 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).

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 planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), o tyle nie przyznał tym organom kompetencji do regulowania materii związanej z podziałem geodezyjnym nieruchomości. Należy przy tym podkreślić, że zarówno postępowanie podziałowe i scaleniowe - 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.

Analiza podjętej uchwały musi zatem prowadzić do konstatacji, że nie realizuje ona obowiązku wynikającego art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy. Treść § 8 uchwały, (ani żaden inny jej przepis) nie określa szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, lecz zasady podziału nieruchomości, o których mowa w art. 92-100 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wskutek powyższego należy stwierdzić, że analizowany plan miejscowy nie zawiera elementu obligatoryjnego określonego w art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy, co musi skutkować stwierdzeniem jego nieważności w całości przez Organ Nadzoru.

II

Określając zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej na terenie objętym przedmiotowym planem miejscowym w § 9 ust. 4 pkt 5 uchwały ustanowiono zakaz używania węgla do celów grzewczych. Odnosząc się do przedmiotowego zakazu konieczne jest wskazanie, że wprowadzenie ograniczeń lub zakazów w przedmiocie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw oraz określenie rodzajów lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane jest przedmiotem aktu prawa miejscowego podejmowanego przez sejmik województwa na podstawie art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.). Realizując przedmiotową kompetencję Sejmik Województwa Dolnośląskiego na sesji w dniu 30 listopada 2017 r. podjął uchwały: Nr XLI/1405/17 w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Wrocław ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, Nr XLI/1406/17 w sprawie wprowadzenia na obszarze uzdrowisk w województwie dolnośląskim ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw oraz nr XLI/1407/17 w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa dolnośląskiego, z wyłączeniem Gminy Wrocław i uzdrowisk, ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, które określają obowiązujące

na poszczególnych obszarach Województwa Dolnośląskiego ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.

Należy również podkreślić, że z literalnego brzmienia normy kompetencyjnej określonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy wynika, że regulacja w tym zakresie powinna definiować zasady na jakich odbywa się modernizacja, budowa, bądź rozbudowa określonych instalacji. W związku z powyższym nie może ona zawierać jakichkolwiek zakazów odnoszących się do instalacji już istniejących, jak byłoby w przypadku wprowadzanego przedmiotową uchwałą „zakazu używania węgla do celów grzewczych”.

W związku z powyższym nie może budzić wątpliwości, że wprowadzenie zakazu używania określonego rodzaju paliwa do celów grzewczych nie mieści się w zakresie kompetencji do określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, stanowiąc jednocześnie naruszenie kompetencji realizowanych przez organ stanowiący województwa. Stanowisko Wojewody Dolnośląskiego zostało potwierdzone m.in. w wyrokach: z dnia 10 stycznia 2018 r. (sygn. akt II SA/Wr 611/17), z dnia 17 stycznia 2018 r. (sygn. akt II SA/Wr 608/17) oraz z dnia 21 maja 2020 r. (sygn. akt II SA/Wr 80/20).

Mając na uwadze powyższe należało orzec 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 lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski