



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 maja 2020 r.

Poz. 3419

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.106.3.2020.KW WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 26 maja 2020 r.

Działając 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

§ 8 ust. 8, § 15 pkt 2 oraz § 10 ust. 2 we fragmencie „budowlanej” uchwały nr XVII/81/2020 Rady Miejskiej w Piławie Górnej z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego strefy Kośmin Piławy Górnej.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Piławie Górnej na sesji w dniu 20 marca 2020 r. podjęła uchwałę nr XVII/81/2020 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego strefy Kośmin Piławy Górnej.

Przedmiotowa uchwała wraz z kompletem dokumentacji planistycznej wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 kwietnia 2020 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził:

- podjęcie § 8 ust. 8 oraz § 15 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293) w związku z § 4 pkt 3 rozporządzenia 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), polegającym na przekroczeniu kompetencji do określenia zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego;
- podjęcie § 10 ust. 2 we fragmencie „budowlanej” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości poprzez odniesienie się do pojęcia „działki budowlanej” zamiast pojęcia „działki”.

I.

Na podstawie § 8 ust. 8 analizowanej uchwały Rada Miejska w Piławie Górnej postanowiła, że: „W zakresie ochrony powierzchni ziemi nakazuje się przed realizacją obiektów budowlanych zdjęcie wierzchniej, próchniczej warstwy gruntu i zagospodarowanie jej na miejscu budowy”.

Natomiast zgodnie z § 15 pkt 2 uchwały postanowiono, że: „ścieki opadowe z utwardzonych powierzchni parkingów samochodowych nakazuje się naturalizować na miejscu do parametrów zwykłych ścieków opadowych”.

W ocenie organu nadzoru przytoczone przepisy uchwały nie mieszczą się w ramach upoważnienia określonego w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego.

Jak stanowi § 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: „ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z:

- a) potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.),
- b) obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego”.

Natomiast zgodnie z art. 75 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.): „1. W trakcie prac budowlanych inwestor realizujący przedsięwzięcie jest obowiązany uwzględnić ochronę środowiska na obszarze prowadzenia prac, a w szczególności ochronę gleby, zieleni, naturalnego ukształtowania terenu i stosunków wodnych. 2. Przy prowadzeniu prac budowlanych dopuszcza się wykorzystywanie i przekształcanie elementów przyrodniczych wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne w związku z realizacją konkretnej inwestycji. 3. Jeżeli ochrona elementów przyrodniczych nie jest możliwa, należy podejmować działania mające na celu naprawienie wyrządzonych szkód, w szczególności przez kompensację przyrodniczą. 4. Właściwy organ administracji w pozwoleniu na budowę szczegółowo określa zakres obowiązków, o których mowa w ust. 1 i 3. 5. Wymagany zakres kompensacji przyrodniczej w przypadku przedsięwzięć, dla których była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, określa decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach oraz inne decyzje, przed wydaniem których została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko”.

Ponadto w decyzji o wyłączeniu gruntu rolnego z produkcji, wydawanej przez starostów na podstawie ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm.), wymaganej przed ubieganiem się o pozwolenie na budowę, może zostać nałożony na inwestora, na mocy art. 14 tej ustawy, obowiązek zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby z gruntów rolnych klas I, II, IIIa, IIIb, III, IVa i IV oraz z torfowisk. Decyzja ta jest wydana po zasięgnięciu opinii wójta. Zatem cytowany przepis nakłada na organ wydający decyzję o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej obowiązek współdziałania z innymi organami, w tym wypadku wójtem gminy. Obowiązek taki uregulowany został z kolei w art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.). Przepis art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego ma zastosowanie w takich przypadkach współdziałania, w których wydanie decyzji administracyjnej, a zatem ukształtowanie treści tej decyzji, należy do wyłącznej kompetencji organu administracji publicznej, który w pełni i samodzielnie odpowiada za treść decyzji, zaś organ współdziałający ma ustawową kompetencję do zajęcia stanowiska w sprawie rozstrzyganej przez właściwy organ. Zatem opinia wójta powinna być wydana każdorazowo na podstawie oceny stanu faktycznego danej sprawy. Oznacza to, że nie może być ona zastąpiona postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Powyższe stanowisko zostało zaprezentowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyrokach: z dnia 9 września 2015 r. (sygn. akt II SA/Wr 436/15) oraz z dnia 15 marca 2016 r. (sygn. akt II SA/Wr 795/15).

Wszystkie przywołane wyżej regulacje potwierdzają, że obowiązki inwestora dotyczące zdjęcia warstwy próchnicznej oraz neutralizowania ścieków, wynikają z przepisów odrębnych i nakładane są w odrębnym trybie, co powoduje, że niedopuszczalne jest regulowanie tych kwestii przez organ stanowiący gminy w treści uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

II.

W § 10 ust. 2 uchwały postanowiono, że „Ustala się minimalną powierzchnie działki budowlanej wydzielonej w procedurze scalania i podziału nieruchomości:

- 1) dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej MN – 700 m²;
- 2) dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej MN/U – 700 m²;
- 3) dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i produkcyjnej MN/P – 700 m²;
- 4) dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej MW – 900 m²;
- 5) dla terenów zabudowy usługowej U – 900 m²;
- 6) dla terenów usług kultu religijnego UKR – 400 m²;
- 7) dla terenów zabudowy produkcyjnej, składów, magazynów oraz zabudowy usługowej P/U – 1000 m²”.

Tym samym ustalono normy mające stanowić realizację wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są szczegółowe zasady scalania i podziału nieruchomości.

Standardy regulowania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie zostały ustalone w § 4 pkt 8 rozporządzenia. W rozporządzeniu określono, 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.

Tymczasem regulacja zawarta w § 10 ust. 2 uchwały nie odnosi się do działki, lecz do działki budowlanej. Nie są to pojęcia tożsame. Należy bowiem odróżniać pojęcie „działki budowlanej” od pojęcia „działki”, przez które należy rozumieć działkę gruntu. Działka budowlana została zdefiniowana w art. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu i zgodnie z tą definicją jest to nieruchomość gruntowa lub działka 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. Z kolei definicja działki gruntu została ustalona w art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.) i zgodnie z nią jest to niepodzielona, ciągła część powierzchni ziemskiej stanowiąca część lub całość nieruchomości gruntowej.

Zestawiając obie definicje legalne należy zauważyć, że nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót – działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu.

Z powyższego wynika, że ustalając szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, organ stanowiący gminy zobligowany był określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie parametry działek budowlanych. Tymczasem w §10 ust. 2 uchwały odniesiono się właśnie do działki budowlanej. Doprowadziło to do niezgodności uchwały z prawem, która może zostać usunięta poprzez stwierdzenie nieważności §10 ust. 2 uchwały we fragmencie „budowlanej”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 grudnia 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 639/13) wskazał, że ze względu na „[...] treść art. 2 pkt 12 u.p.z.p. oraz art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, [...] nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót – działka budowlana może składać się z kilku działek gruntu. Ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada zobligowana zatem była określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie parametry działek budowlanych. W tym stanie rzeczy podzielić należy stanowisko [...], że § [...] uchwały we fragmencie «budowlanej» naruszają prawo w sposób istotny”.

Stanowisko organu nadzoru w powyższym zakresie znajduje oparcie w ugruntowanym orzecznictwie sądownoadministracyjnym, w tym orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (por. wyrok z dnia 12 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 213/18 czy wyrok z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 250/18).

Biorąc pod uwagę powyższe należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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