



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 11 lipca 2016 r.

Poz. 1574

Elektronicznie podpisany przez:
TERESA MATCZYŃSKA; OPOLSKI URZĄD WOJEW
Data: 2016-06-21 14:06:27



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VI.743.44.2016.AD WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 8 lipca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 446) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.) **stwierdzam nieważność uchwały nr XIX/92/16 Rady Gminy Kamiennik z dnia 2 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zurzyce w części tekstowej dotyczącej:**

- § 14 pkt 2 w sformułowaniu (cyt.) „ustala się minimalną szerokość frontu działki uzyskiwanej w wyniku podziału nieruchomości na 10 m, z dopuszczalną tolerancją $\pm 15\%$ ” w zakresie zapisów (cyt.): „**uzyskiwanej w wyniku podziału nieruchomości**”;
- § 14 pkt 3 w sformułowaniu (cyt.) „ustala się minimalną powierzchnię działki uzyskiwanej w wyniku scalenia i podziału nieruchomości na około 300 m²” w zakresie zapisów (cyt.): „**około**”.

UZASADNIENIE

Na sesji 2 czerwca 2016 r. Rada Gminy Kamiennik, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz uchwały nr VII/15/15 Rady Gminy Kamiennik z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Zurzyce, podjęła uchwałę nr XIX/92/16 Rady Gminy Kamiennik z dnia 2 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zurzyce. Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 9 czerwca 2016 r. w celu oceny zgodności z przepisami prawnymi.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 27 czerwca 2016 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy Kamiennik o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło z powodu naruszenia następujących przepisów:

- 1) 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 (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587) poprzez wprowadzenie w § 14 pkt 2 uchwały ustaleń odnoszących się do minimalnej szerokości frontu działki uzyskiwanych w wyniku podziału nieruchomości. Zgodnie z § 4 pkt 8 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w palnie miejscowym ustala się m.in. minimalną szerokość frontu działki w wyniku scalania i podziału nieruchomości stanowiącą osobną instytucję niż instytucja *podziału nieruchomości*;
- 2) art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak zamieszczenia w uzasadnieniu daty uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych na terenie gminy;

3) art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 23 ust. 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 283) poprzez sformułowanie w § 14 pkt 3 przedmiotowej uchwały nieostrego i niesprecyzowanego zapisu – „około” powodujące brak możliwości jednoznacznego odczytania uchwalanej normy.

Wojewoda Opolski zapewnił organom gminy Kamiennik możliwości czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu, poprzez składanie wyjaśnień dotyczących przedstawionych w wyżej wymienionym piśmie zarzutów do 1 lipca 2016 r.

Dnia 30 czerwca 2016 r. do tutejszego urzędu wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Gminy Kamiennik (pismo z 29 czerwca 2016 r.), z których wynika, iż zarzucone przez organ nadzoru naruszenie 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 poprzez wprowadzenie w § 14 pkt 2 uchwały ustaleń odnoszących się do minimalnej szerokości frontu działki uzyskiwanych w wyniku podziału nieruchomości (cyt.) *„Ustalenie zawarte w § 14 pkt 2 odnoszące się do minimalnej szerokości frontu działki uzyskiwanych w wyniku podziału nieruchomości określają zasadę zagospodarowania, w tym podziału na działki. Ich wprowadzenie nie stanowi istotnego naruszenia prawa”*.

Scalanie i podział nieruchomości, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 i ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu, zostały uregulowane w art. 101-108 ustawy o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.). Zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587) ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać m.in. określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek. Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym od 21 października 2010 r., w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalne powierzchnie działek. Z tego ostatnio powołanego przepisu wynikać by mogło, że w odniesieniu do działek, które powstają poza trybem scalania i podziału, o którym mowa w art. 101-108 ustawy o gospodarce nieruchomościami, można określać jedynie ich minimalną powierzchnię, ale nie szerokość frontów.

Podkreślenia wymaga konieczność odróżnienia instytucji scalania i podziału nieruchomości od instytucji podziału nieruchomości, mimo że niewątpliwie celem ich obu jest doprowadzenie do powstania takich nieruchomości, które będą mogły być samodzielnie i racjonalnie zagospodarowane zgodnie z przeznaczeniem wynikającym z planu miejscowego. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 19 grudnia 2011 r. II SA/Kr 1475/11 (cyt.): *„Istotą scalania i podziału jest stworzenie korzystniejszych warunków zagospodarowania i wykorzystania terenów. Wskazana instytucja prawna ma doprowadzić zarówno do możliwości realizacji zapisów planu jak i powstania najbardziej optymalnej struktury obszarowej, która pozwoli na wykorzystanie terenów według ich przeznaczenia określonego w planie. Scalanie i podział nieruchomości przeprowadzany jest dla osiągnięcia celu, jakim jest stworzenie takiego stanu przestrzenno-powierzchniowego nieruchomości, który umożliwi najbardziej racjonalne ich zagospodarowanie według przeznaczenia określonego w planie miejscowym (zob.: J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin: Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2009). Procedura scalania i podziału gruntów polega najpierw na zniesieniu granic dotychczasowych nieruchomości (scaleniu), w wyniku czego dochodzi do połączenia nieruchomości w jeden obszar, a następnie na opracowaniu geodezyjnego projektu podziału tego obszaru na nowe działki gruntowe, które mogą być wykorzystane i zagospodarowane stosownie do postanowień planu. Czynności te dotyczą tego samego terenu, który był objęty scaleniem. Scalenie i podział prowadzi do zmian w sferze własnościowej przede wszystkim w zakresie terytorialnych granic wykonywania tego prawa. Podział nieruchomości nie jest natomiast poprzedzony wcześniejszym scaleniem. Podział geodezyjny nieruchomości odbywa się w granicach nieruchomości (w rozumieniu art. 46 k.c. lub art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami) i zmierza do wydzielenia w obrębie tej nieruchomości działek gruntu albo do zmiany linii granicznych i powierzchni działek tworzących nieruchomość. Podział geodezyjny (sam w sobie, bez podziału prawnego) nie powoduje zmian w sferze własnościowej.”*

W przedmiotowym planie miejscowym Rada Gminy ustaliła w § 14 pkt 2 minimalną szerokość frontu działki uzyskiwanej w wyniku podziału nieruchomości. Jednakże w treść § 14 odnosi się do instytucji scalania i podziału nieruchomości, dlatego w ocenie Wojewody Opolskiego treść pkt 2 narusza art. 15 ust. 2 pkt 8 oraz § 4 pkt 8 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury i stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu**.

Odnosząc się do naruszenia art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak zamieszczenia w uzasadnieniu daty uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych na terenie gminy, Przewodniczący Rady Gminy wyjaśnił, iż (cyt.) „*W uzasadnieniu nie wprowadzono daty uchwały dot. oceny aktualności studium i planów miejscowych. Gmina oceny aktualności nie przeprowadziła. Sporządzenie oceny zaplanowane jest na I kw. 2017 r.*”

Zgodnie ze zmianą ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 18 listopada 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1777) oraz braku przepisów przejściowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem wraz z uzasadnieniem, które zawiera w szczególności:

1. sposób realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2-4;
2. zgodności z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1, wraz z datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2;
3. wpływ na finanse publiczne, w tym budżet gminy.

Ponadto zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu (cyt.): „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przekazuje radzie gminy wyniki analiz, o których mowa w ust. 1, po uzyskaniu opinii gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji rady. Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania, o których mowa w art. 27.*” Powyższa regulacja została wprowadzona do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu w dniu 23 marca 2003 r. (j.t. Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717).

Mając na uwadze powyższe, Wojewoda Opolski stwierdza, iż organ gminy nie był zwolniony z przeprowadzenia oceny aktualności studium oraz planów miejscowych, gdyż wynika to wprost z przepisów art. 32 ust. 2, które obowiązywały przed nowelizacją z dnia 18 listopada 2015 r. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzającą uszczegółowienia, co do zawartości uzasadnienia w art. 15 ust. 1 u.p.z.p. Wojewoda Opolski ogranicza się jedynie do **wskazania**, iż został naruszony art. 15 ust. 1 pkt 2 z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Odnosnie naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 23 ust. 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez sformułowanie w § 14 pkt 3 przedmiotowej uchwały nieostrego i niesprecyzowanego zapisu – „około” powodujące brak możliwości jednoznacznego odczytania uchwalanej normy Przewodniczący Rady Gminy Kamiennik podzielił opinię Wojewody Opolskiego oraz wyjaśnił, iż należy zapis ten traktować jako błąd pisarski.

Do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zastosowanie mają przepisy Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Na podstawie § 143 ww. rozporządzenia, który brzmi: „*Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych -również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej*”, zwanych dalej Zasadami.

Zgodnie z Zasadami niedopuszczalne jest stosowanie w ustaleniach zwrotów "nieostrych" i niewymiernych, czyli pozwalających na bardzo szeroką interpretację ich znaczenia, również sformułowań nieprecyzyjnych, co stanowi naruszenie § 25 ust. 1 ww. rozporządzenia. Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy).

W ocenie Wojewody Opolskiego zastosowanie terminu „około” nie daje możliwości jednoznacznego i niebudzącego wątpliwości odczytania przyjętej normy, odwołując się do niezobiektywizowanych i niedających się zweryfikować kryteriów stosowanych na etapie podejmowania rozstrzygnięć indywidualnych, w związku z czym uważa iż użycia powyższych sformułowań jest **istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego**.

Wojewoda Opolski podkreśla, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Ustawodawca przyjął w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, że (cyt.): *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 jej części.*

Organ nadzoru po analizie przedłożonej uchwały wraz z załącznikami stwierdza, iż regulacje dotyczące podziału nieruchomości oraz nieprecyzyjne zapisy, stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego które w konsekwencji skutkować muszą stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w części tekstowej dotyczącej:

- § 14 pkt 2 w sformułowaniu (cyt.) „ustala się minimalną szerokość frontu działki uzyskiwanej w wyniku podziału nieruchomości na 10 m, z dopuszczalną tolerancją $\pm 15\%$ ” w zakresie zapisów (cyt.): „**uzyskiwanej w wyniku podziału nieruchomości**”;
- § 14 pkt 3 w sformułowaniu (cyt.) „ustala się minimalną powierzchnię działki uzyskiwanej w wyniku scalenia i podziału nieruchomości na około 300 m²” w zakresie zapisów (cyt.): „**około**”.

W stosunku do pozostałego naruszenia prawa, tj. brak zamieszczenia w uzasadnieniu daty uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych na terenie gminy, Wojewoda ogranicza się do wskazania, że przedmiotowa uchwała została wydana z naruszeniem prawa. Wydane w przedmiotowej sprawie wskazanie ma na celu zapobieżenie tego typu uchybieniom w przyszłości i nie skutkuje nieważnością uchwały w tym zakresie.

Tut. organ nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w pozostałym zakresie. Stwierdzenie nieważności w części uchwały nr XIX/92/16 Rady Gminy Kamiennik z dnia 2 czerwca 2016 r. określonej przedmiotowym rozstrzygnięciem, pozostaje bez wpływu na pozostały zakres tejże uchwały.

POUCZENIE

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. Wojewody Opolskiego
Z-ca Dyrektora
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Radosław Miązek