



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 11 lipca 2016 r.

Poz. 1575

Elektronicznie podpisany przez:
TERESA MATCZYŃSKA; OPOLSKI URZĄD WOJEW
Data: 2016-06-21 14:06:46



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VI.743.45.2015.KB 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/93/16 Rady Gminy Kamiennik z dnia 2 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Lipniki w części tekstowej dotyczącej:**

- § 14 pkt 2 (cyt.): „*dopuszcza się wtórny podział terenu na tereny mniejsze, z inicjatywy właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości z zapewnieniem dostępu do drogi publicznej*”,
- § 14 pkt 3 w sformułowaniu „*ustala się minimalną szerokość frontu działki uzyskanej w wyniku podziału nieruchomości na 20 m z dopuszczalną tolerancją $\pm 15\%$ ” w zakresie zapisów „*uzyskanej w wyniku podziału nieruchomości*”,*
- § 14 pkt 4 w sformułowaniu „*ustala się minimalną powierzchnię działki uzyskanej w wyniku scalania i podziału na około 800 m²” w zakresie zapisów „*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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w związku z uchwałą nr VII/17/15 Rady Gminy Kamiennik z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie przystąpienie do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Lipniki oraz stwierdzając, że plan nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kamiennik, przyjętego uchwałą nr III/10/06 Rady Gminy Kamiennik z dnia 13 grudnia 2006 r., podjęła uchwałę nr XIX/93/16 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Lipniki. 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 (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 778) 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 3 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. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez sformułowania w § 14 pkt 2 (cyt.) „*dopuszcza się wtórny podział terenu na tereny mniejsze, z inicjatywny właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości z zapewnieniem dostępu do drogi publicznej*”.

Regulację dotyczące przeprowadzenia procedury podziału umożliwiają przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.), a nie przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

- 3) 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;
- 4) 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 4 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.

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 art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenie minimalnej szerokości frontu działki w wyniku podziału nieruchomości oraz wprowadzenie regulacji z zakresu ustawy o gospodarce nieruchomościami, Przewodniczący Rady Gminy tłumaczy (cyt.): „*Ustalenia zawarte w § 14 pkt 2 odnoszące się do minimalnej szerokości frontu działki uzyskiwanych w wyniku podziału nieruchomości i w § 14 pkt 3 określające podział terenu na tereny mniejsze z zapewnieniem dostępu do drogi publicznej stanowią w istocie zasady 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, to scalanie i podział uregulowany 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 (scalaniu), 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 3 minimalną szerokość frontu działki w wyniku podziału nieruchomości, jednakże w treści § 14 ustalenia odnoszą 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**.

W § 14 pkt 2 przedmiotowej uchwały dopuszczono wtórny podział terenu na tereny mniejsze, z inicjatywy właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości z zapewnieniem dostępu do drogi publicznej. Żaden przepis ustawy o planowaniu przestrzennym nie stanowi podstawy do umieszczenia w planie ww. kwestii. Powyższe ustalenia wynikają ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.). Zdaniem Wojewody Opolskiego ustalenia miejscowego planu, które wykraczają poza zakres ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowią **istotne naruszenie zasad sporządzania planów miejscowych**.

Stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2013 r. (II SA/Wr 475/13) (cyt.): „*Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Przypomnieć należy, iż tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji RP). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, co oznacza, że zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisy kompetencyjne oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii”*.

Stanowisko Wojewody znajduje również poparcie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 18 grudnia 2007 r. (II SA/Op 492/07) (cyt.): „*Naruszenie granic upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego uzasadnia stwierdzenie nieważności tej części zaskarżonej uchwały. Podkreślić należy, iż przepisy gminne nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą pozostawać z nimi w sprzeczności (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2000 r., sygn. akt SA./Bk 292/00; podobnie wyrok NSA z 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA. 385/99). Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Z uwagi na fakt, iż uchwała rady gminy, będąca źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, jest aktem prawa miejscowego, musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych”* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, niepubl., wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA 385/99, LEX 53377).

Odnosnie 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 potwierdza, iż nie została ona zamieszczona w uzasadnieniu oraz poinformował, iż sporządzenie oceny aktualności zaplanowane jest na I kwartał 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 i obowiązywały one przed wprowadzeniem uszczegółowienie, co do zawartości uzasadnienia.

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.

Przewodniczący Rady Gminy Kamiennik podziela opinię Wojewody Opolskiego odnośnie niesprecyzowanego zapisu w § 14 pkt 3 - „*około*”, oraz wyjaśnia, iż należy zapis ten traktować jako błąd pisarski.

Do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego odnoszą się 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, 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 użycie słowa „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 i 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 sprzeczne zapisy dotyczące zasad i warunków scalania i podziału, 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 (cyt.): „*dopuszcza się wtórny podział terenu na tereny mniejsze, z inicjatywy właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości z zapewnieniem dostępu do drogi publicznej*”,

- § 14 pkt 3 w sformułowaniu „ustala się minimalną szerokość frontu działki uzyskanej w wyniku podziału nieruchomości na 20 m z dopuszczalną tolerancją $\pm 15\%$ ” w zakresie zapisów „**uzyskanej w wyniku podziału nieruchomości**”,
- § 14 pkt 4 w sformułowaniu „ustala się minimalną powierzchnię działki uzyskanej w wyniku scalania i podziału na około 800 m²” w zakresie zapisów „**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/93/16 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