



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

§ 10. pkt 1 we fragmencie: „nowo wydzielonej” i § 10 pkt 2 we fragmencie: „budowlanych” uchwały Nr LIII/411/2022 Rady Gminy Męcinka z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu obrębu geodezyjnego Męcinka – ETAP II.

Uzasadnienie

Rada Gminy Męcinka, na sesji w dniu 29 grudnia 2022 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), w związku z uchwałą Nr XXXVIII/323/2018 Rady Gminy Męcinka z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podjęła uchwałę Nr LIII/411/2022 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu obrębu geodezyjnego Męcinka – ETAP II, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 stycznia 2023 r. Dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego w dniu 1 lutego 2023 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 podjęcie § 10 pkt 1 we fragmencie: „nowo wydzielonej” i § 10 pkt 2 we fragmencie: „budowlanych” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503; zwanej dalej ustawą) oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587; zwany dalej: rozporządzeniem), 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”.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia 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, spowodowała stwierdzenie, że Rada Gminy Męcinka, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Wskazać trzeba w tym miejscu, że zasady sporządzania dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy, przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń,

nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404). Organ nadzoru zwraca jednak uwagę, że w analizowanym przypadku zastosowanie znajdzie poprzednio obowiązujące rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie bowiem z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętej przed dniem 24 grudnia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe. Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta przez Radę Gminy Męcinka w dniu 19 kwietnia 2018 r.

Stosownie do wymogów art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 8) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia „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”.

Rada Gminy Męcinka, w ramach ustaleń przedmiotowej uchwały, zawartych w § 10 pkt 1 i pkt 2, postanowiła, że: „§ 10. **W zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości na obszarach objętych planem obowiązują następujące ustalenia:**

1) *ustala się, że wielkość nowo wydzielonej działki nie może być mniejsza niż:*

- a) *1000 m² dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – wolno stojącej w ramach terenów oznaczonych symbolami MN,*
- b) *2 m² dla pozostałych nierolniczych i nieleśnych terenów;*

2) *minimalne szerokości frontów działek budowlanych dla poszczególnych terenów, ustala się na:*

- a) *20 m dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – wolno stojącej w ramach terenów oznaczonych symbolami MN,*
- b) *2 m dla pozostałych nierolniczych i nieleśnych terenów;”.*

W toku postępowania nadzorczego, pismem z dnia 20 lutego 2023 r., wystąpiono do Rady Gminy Męcinka o wyjaśnienia m.in. w zakresie sposobu określenia w przedmiotowym planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości.

W odpowiedzi, działający z upoważnienia Wójta Gminy Męcinka, Kierownik Referatu Inwestycji i Środowiska, pismem z dnia 27 lutego 2023 r., znak pisma: GP.6721.8.2018, wyjaśnił m.in., że zastosowanie w § 10 pkt 2 w odniesieniu do minimalnej szerokości frontu działki pojęcia „budowlanej” stanowi oczywisty błąd edytorski. Przedmiotowy plan obejmuje bowiem wydzieloną już działkę ewidencyjną w ramach terenu G1MN oraz wąską część działki ewidencyjnej w ramach terenu G2MN, która podzielona została na dwa etapy planu.

W świetle przepisów prawa, odpowiedzi uznać nie można. Z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia wynika, że obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie **parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości**, tj. określenie: **minimalnej lub maksymalnej szerokości frontów działek, ich powierzchni, a także kąta** ich położenia w stosunku do pasa drogowego. W § 4 pkt 8 rozporządzenia 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 w § 10 pkt 1 i pkt 2 uchwały, stanowiącego ustalenia planu miejscowego zamiast zapisów dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, wprowadzono także ustalenia wykraczające poza zakres ustaleń dotyczących zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości.

W kontekście powyższych unormowań, wskazać należy, że procedura *scalenia i podziału nieruchomości* oraz *podziału nieruchomości* stanowi **dwie różne, odrębne procedury** określone w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344). Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „Podziały nieruchomości” oraz Rozdział 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca *podziałów* nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą *scalenia i podziału*.

Zwrócić również należy uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości, innych niż dokonywane w trybie scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139). Określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej* może z kolei nastąpić, na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy, dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Biorąc pod uwagę fakt, iż uchwałę inicjującą proces sporządzania planu miejscowego podjęto w dniu 19 kwietnia 2018 r., to Rada Gminy Męcinka uprawniona była do formułowania ustaleń dotyczących minimalnych powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, nie była jednak uprawniona do formułowania ustalenia, o których mowa w § 10 pkt 1 uchwały w odniesieniu do sformułowania „*nowo wydzielonej*”.

Z przywołanych powyżej zapisów jednoznacznie wynika, iż warunki i zasady *podziału nieruchomości* ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Natomiast sama ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Tym samym rada gminy nie posiada kompetencji do tego, aby w formie uchwały, dopuszczać lub nie, podział nieruchomości na obszarze objętym planem. Pomimo tego, w przywołanych powyżej ustaleniach uchwały Rada Gminy odniosła się *de facto* do zasad dotyczących podziałów nieruchomości, poprzez określenie parametrów dla nowo wydzielonej działki budowlanej w zakresie jej minimalnej powierzchni oraz minimalnej szerokości frontu.

Zawierając, w omawianych przepisach, regulacje odnoszące się do podziałów nieruchomości Rada Gminy Męcinka naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wkroczyła również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy, bowiem to wójt, burmistrz albo prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyduje, czy podział jest dopuszczalny, czy też nie. O tym, jaka powinna być powierzchnia, szerokość frontu oraz kąt położenia działki, będzie decydować możliwość zrealizowania, na proponowanej do wydzielenia działce o wskazanym w planie parametrze, określonego planem przeznaczenia terenu oraz możliwość zrealizowania określonych planem warunków zabudowy, co oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym. Wprowadzenie w uchwale zapisów ograniczających podziały nieruchomości powoduje sprzeczność pomiędzy zapisami ustawowymi a aktem prawa miejscowego.

Zwrócić przy tym należy uwagę, iż przepisy gminne, a takim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, mogą być wydane wyłącznie w zakresie obowiązujących przepisów wyższego rzędu (Konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Wobec hierarchiczności źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne.

Organ nadzoru pragnie również podkreślić, iż ustawodawca w sposób wyraźny i jednoznaczny wyraził swą intencję, co do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy. W sposób jasny i wyraźny dokonał również zmian w przedmiotowej ustawie

dodając art. 15 ust. 3 pkt 10 (dla procedur rozpoczętych po 21 października 2010 r.) umożliwiając tym samym określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej*. Gdyby zatem przyjąć, że istnieje przesłanka do określenia zasad podziału nieruchomości rozumianych, jako scalenie i podział nieruchomości, to czemu miałyby służyć zmiana ustawy polegająca na dodaniu możliwości określenia parametru nowo wydzielanej działki budowlanej, o której mowa w art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy, skoro można byłoby to zrobić w oparciu o przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy. Zakwestionowane w części postanowienie § 10 pkt 1 uchwały jako niezgodne z prawem musi zostać usunięte poprzez stwierdzenie nieważności § 10 pkt 1 uchwały we fragmencie „*nowo wydzielonej*”.

Ponadto w odniesieniu do ustalenia parametru minimalnej szerokości frontu wobec działki „budowlanej” wskazać należy, że w § 10 pkt 2 uchwały przyjęto normy mające stanowić realizację wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, 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 pkt 2 uchwały nie odnosi się do działek, lecz do działek budowlanych. 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 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 o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tą definicją 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. Doprowadziło to do niezgodności uchwały z prawem, która może zostać usunięta poprzez stwierdzenie nieważności § 10 pkt 2 uchwały we fragmencie „*budowlanych*”.

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 PlanZagospU 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 powyższe pod uwagę postanowiono 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 organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski