



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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 11. pkt 1 lit. a we fragmencie: „budowlanej”, § 11 pkt 1 lit. b we fragmencie: „budowlanej”, § 11 pkt 2 lit. a we fragmencie: „budowlanej”, § 11 pkt 2 lit. b we fragmencie: „budowlanej” uchwały nr LI-427/2023 Rady Gminy Dobroszyce z dnia 23 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru zlokalizowanego we wschodniej części miejscowości Dobroszyce.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 23 marca 2023 r., działając na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.) oraz 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), w związku z uchwałą nr XXX-240/2021 Rady Gminy Dobroszyce z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru zlokalizowanego we wschodniej części miejscowości Dobroszyce, Rada Gminy Dobroszyce podjęła uchwałę nr LI-427/2023 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru zlokalizowanego we wschodniej części miejscowości Dobroszyce, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 29 marca 2023 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej. Z kolei dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 31 marca 2023 r. (przekazana pismem Wójta Gminy Dobroszyce, znak: BP.6721.3.2021 z dnia 31 marca 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 § 11 pkt 1 lit. a we fragmencie: „budowlanej”, § 11 pkt 1 lit. b we fragmencie: „budowlanej”, § 11 pkt 2 lit. a we fragmencie: „budowlanej”, § 11 pkt 2 lit. b we fragmencie: „budowlanej” 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 ze zm.) – dalej: ustawy, 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) – dalej: rozporządzenia, 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 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, spowodowała stwierdzenie, że Rada Gminy Dobroszyce, 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). 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 przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta przez Radę Gminy Dobroszyce w dniu 25 marca 2021 r.

W § 11 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 regulacje zawarte w § 11 pkt 1 lit. a i b oraz § 11 pkt 2 lit. a i b uchwały nie odnoszą się do działek, lecz działek budowlanych [„1) dla terenu U określa się parametry działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości: a) minimalna szerokość frontu nowo wydzielanej działki budowlanej: 20 m, b) minimalna powierzchnia nowo wydzielanej działki budowlanej: 1500m² (...) 2) dla terenów KS określa się parametry działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości: a) minimalna szerokość frontu nowo wydzielanej działki budowlanej: 10 m, b) minimalna powierzchnia nowo wydzielanej działki budowlanej: 1000m² (...)”]. 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 z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344). 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. Tymczasem w § 11 pkt 1 lit. a i b oraz § 11 pkt 2 lit. a i b uchwały odniesiono się właśnie do działek budowlanych. Doprowadziło to do niezgodności uchwały z prawem, która może zostać usunięta poprzez stwierdzenie nieważności § 11 pkt 1 lit. a i b oraz § 11 pkt 2 lit. a i b uchwały we fragmencie „budowlanej”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2022 r. (sygn. akt II SA/Wr 498/21) wskazał, że „(...) rada miejska nie była uprawniona do tego, by w planie miejscowym określić minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych, bowiem ustalając szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, organ stanowiący gminy zobligowany był określić parametry działek o jakich mowa w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Tak więc wskazane unormowanie w sposób istotny naruszyło zasady sporządzania planu miejscowego (...)”.

Stanowisko organu nadzoru w powyższym zakresie znajduje oparcie w ugruntowanym orzecznictwie sądowoadministracyjnym, 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