



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 3 czerwca 2016 r.

Poz. 1217

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VI.743.30.2016.KB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 1 czerwca 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 2015 r. poz. 199 ze zm.) **stwierdzam nieważność uchwały nr XXI/163/2016 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 27 kwietnia 2016 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Strzeleckiego Parku Przemysłowego w gminie Strzelce Opolskie **w części tekstowej dotyczącej § 14 ust. 4 pkt 2, § 15 ust. 4 pkt 2, § 16 ust. 4 pkt 2 w sformułowaniach „minimalna powierzchnia działki uzyskana w wyniku podziału nieruchomości wynosi 1500 m²” w zakresie zapisów „uzyskana w wyniku podziału nieruchomości”.**

Uzasadnienie

Na sesji 27 kwietnia 2015 r. Rada Miejska w Strzelcach Opolskich, działając na podstawie art. 20 ust. 1 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym w związku z uchwałą nr XXXIX/291/2013 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 30 października 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Strzeleckiego Parku Przemysłowego w gminie Strzelce Opolskie, podjęła uchwałę nr XXI/163/2016 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Strzeleckiego Parku Przemysłowego w gminie Strzelce Opolskie. Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami wpłynęła do organu nadzoru 2 maja 2016 r., natomiast dokumentacja prac planistycznych przekazana została 6 maja 2016 r. w celu oceny zgodności z przepisami prawnymi.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 17 maja 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) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 446) zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło z powodu naruszenia następujących przepisów:

- 1) art. 15 ust. 2 pkt. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak wyznaczenia liniami rozgraniczającymi osobnego przeznaczenia dla terenu zieleni wymienionej §16 ust. 2 pkt 7, na którym wyznaczono obszary, na terenach oznaczonych symbolami P2 i P5, wyłączone z zabudowy oraz z obowiązkowym zagospodarowaniem w co najmniej 90% każdego obszaru (cyt.) „zadrzewienia zielenią wysoką”. Ponadto wskazano, że do zadrzewień należy stosować gatunki rodzime;
- 2) art. 15 ust. 2 pkt 8 w związku z § 4 pkt 8 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury poprzez wprowadzenie w § 14 ust. 4, § 15 ust. 4, § 16 ust. 4 uchwały ustaleń odnoszących się jedynie do określenia minimalnej szerokości frontu działki uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, bez podania ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Ponadto ww. paragrafach uchwały podano minimalną powierzchnię działki uzyskaną w wyniku podziału nieruchomości, która stanowi osobną instytucję niż scalanie i podział nieruchomości.

Wojewoda Opolski zapewnił organom gminy Strzelec Opolskich możliwości czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu, poprzez składanie wyjaśnień dotyczących przedstawionych w wyżej wymienionym piśmie zarzutów.

Dnia 24 maja 2016 r. do tutejszego urzędu wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich (pismo nr A.6721.20.218.2016 z 23 maja 2016 r.). W sprawie naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. (opisanego w pkt 1 zawiadomienia wojewody opolskiego z dnia 17 maja 2016 r.) wskazano, iż (cyt.): „*Przedmiotowe obszary wyłączone z zabudowy, obowiązkowo zagospodarowane zielenią, nie należy traktować jako odrębnych terenów – stanowią one jedynie ograniczenie w zagospodarowaniu terenów P2 i P5. Zieleni wysoka powinna stanowić 90% powierzchni każdego z tych obszarów, a pozostałą część potencjalny inwestor może wykorzystać np. pod drogi, parkingi, place związane z prowadzoną działalnością itp. Należy również zauważyć, że dla terenów P2 i P5 minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej wynosi 15%. Oznacza to, że potencjalny inwestor będzie lokalizować powierzchnię biologicznie czynną w szczególności na obszarach wyłączonych z zabudowy przeznaczonych do zagospodarowania zielenią.(...)Przedmiotowe obszary wyłączone z zabudowy, obowiązkowo zagospodarowane zielenią, na terenach P2 i P5 wprowadzone zostały w celu ochrony pobliskiej zabudowy wsi Warmátowice przed negatywnym oddziaływaniem terenów produkcyjnych. Szczegółowo tę kwestię omawia sporządzona na potrzeby projektu planu prognoza oddziaływania na środowisko, która wskazuje na konieczność segregacji funkcji (wprowadzenie terenów produkcyjnych o mniejszym oddziaływaniu od strony wsi Warmátowice) oraz wprowadzeniu pasów zieleni w celu ochrony powietrza (ograniczenie emisji gazów i pyłów do atmosfery), ochrony przed hałasem i wibracjami. Dodatkowo pas zieleni zapewnia ochronę walorów krajobrazowych środowiska – oddziela tereny zabudowy produkcyjnej od pasa gruntów ornych i zabudowanych wsi Warmátowice. Przedmiotowe zapisy należy również traktować jako zgodne z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, że w planie miejscowym określa się cyt.: „szczególne warunki w zagospodarowaniu terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy”.*

W odniesieniu do powyższego organ nadzoru przyjmuje wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich za wystarczające.

Odnośnie naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 w związku z § 4 pkt 8 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury poprzez wprowadzenie w § 14 ust. 4, § 15 ust. 4, § 16 ust. 4 uchwały opisanej w pkt 2 zawiadomienia wojewody opolskiego z dnia 17 maja 2016 r. Przewodniczący wyjaśnia, iż (cyt.): „*W § 14 ust. 4, § 15 ust. 4 i § 16 ust. 4 uchwały ustalono szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, w tym w pkt 1 określono minimalną szerokość frontu działki, natomiast w pkt 2 określono minimalną powierzchnię działki uzyskaną w wyniku podziału nieruchomości. Określone minimalne powierzchnie działek dotyczą oczywiście procedury scaleń i podziału nieruchomości, na co wskazuje redakcja ust. 4 (tym samym plan nie ustala minimalnej powierzchni działek budowlanych w rozumieniu art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która stanowi osobną instytucję niż instytucja scalania i podziału nieruchomości i nie jest obligatoryjnym ustaleniem planu). Zapisy ustępu 4 w każdym z ww. paragrafów jednoznacznie wskazują czego dotyczą zapisy w pkt 1 i 2. Według zasad redakcji tekstu odnośniki zawsze dotyczą tego ustępu, do którego się odnoszą. Zatem zarzut odnośnie braku podania minimalnej powierzchni działki jest bezpodstawny. Jednocześnie w ustaleniach uchwały dla terenów MU i U nie określono kąta granic działek w stosunku do pasa drogowego, ponieważ są to tereny należące do jednego właściciela, częściowo zainwestowane (MU) lub mające kształt modelowy (U) oraz mają już zapewniony dostęp do drogi i nie zachodzi w ich przypadku taka konieczność. W przypadku terenów przemysłowych P nie określono kąta granic działek w stosunku do pasa drogowego, ponieważ ten parametr jest nieistotny dla terenów produkcyjnych, które lokalizowane są na bardzo dużych działkach i posiadają inną specyfikę niż standardowe działki budowlane pod zabudowę mieszkaniową, dla których kąt położenia w stosunku do pasa drogowego jest istotny ze względu na ład przestrzenny i późniejszy sposób lokalizacji budynku (warto tu nadmienić, że plan miejscowy był sporządzany z myślą o jednym inwestorze strategicznym). Ponadto tereny przemysłowe P mają zapewniony dostęp do drogi publicznej KDGP1 poprzez wyznaczone już na rysunku planu drogi serwisowe, wewnętrzne KDW, a dla dróg wewnętrznych nie zachodzi potrzeba określenia kąta granic działki do pasa drogowego. Zaznaczyć przy tym należy, że gmina ma obowiązek określania w planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem (art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy) w przypadku, gdy z okoliczności faktycznych i prawnych dotyczących danego terenu wynika konieczność ustalenia takich szczegółowych zasad (por. wyrok NSA z dnia 18 listopada 2010 r., II OSK 1370/10). Także w doktrynie podkreśla się, że plan miejscowy winien zawierać obligatoryjne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2, jeśli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Jeżeli natomiast stan*

faktyczny obszar objętego planem nie daje podstaw do zamieszczania w planie ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2, to brak takich ustaleń w planie nie może stanowić o jego niezgodności z prawem (por. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz., red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 155). Powyższe stanowisko prezentuje również NSA w wyroku z dnia 19 czerwca 2012 r., II OSK 814/12. W obowiązujących przepisach prawa nie ma takiego przepisu, który wskazywałby obowiązek zamieszczania w ustaleniach planu miejscowego stwierdzeń mówiących o braku faktycznego zaistnienia dyspozycji art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Plan miejscowy sporządzany jest w oparciu o lokalne uwarunkowania. To gmina ma władztwo planistyczne. Ustawodawca przekazał gminie kompetencje w zakresie władczego przeznaczania i zasad zagospodarowania terenu w drodze aktu prawa miejscowego, czyli miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu – w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Mówi o tym art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, cyt.: „Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy.”

W odniesieniu do braku określenia kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego organ nadzoru przyjmuje wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich za wystarczające. Jednakże w stosunku to podania powierzchni działki Wojewoda Opolski nie podziela stanowiska organu gminy.

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, że gmina ma obowiązek określenia w planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem (art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy) w przypadku, gdy z okoliczności faktycznych i prawnych dotyczących danego terenu wynika konieczność ustalenia takich szczegółowych zasad. Podobny podgląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 listopada 2010 r., II OSK 1370/10. W doktrynie podkreśla się bowiem, że plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy, jeśli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Jeżeli natomiast stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia w planie ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 - brak takich ustaleń w planie nie może stanowić o jego niezgodności z prawem (Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 155) – wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 października 2011 r., sygn. akt. II OSK 1566/11.

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 ust. 4 pkt 1, § 15 ust. 4 pkt 1, § 16 ust. 4 pkt 1 minimalną szerokość frontu działki w wyniku scalania i podziału nieruchomości oraz § 14 ust. 4 pkt 2, § 15 ust. 4 pkt 2, § 16 ust. 4 pkt 2 minimalną powierzchnię działki uzyskanej w wyniku podziału nieruchomości, jednakże w treści § 14 ust. 4, § 15 ust. 4, § 16 ust. 4 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.**

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, stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, które w konsekwencji skutkować muszą stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w części tekstowej dotyczącej § 14 ust. 4 pkt 2, § 15 ust. 4 pkt 2, § 16 ust. 4 pkt 2 w sformułowaniach „*minimalna powierzchnia działki uzyskana w wyniku podziału nieruchomości wynosi 1500 m²”* zapisów „**uzyskana w wyniku podziału nieruchomości**”

Tut. organ nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w pozostałym zakresie. Stwierdzenie nieważności części uchwały nr XXI/163/2016 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 27 kwietnia 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 (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zmianami) 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