



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 13 stycznia 2017 r.

LEX-I.4131.252.2016.BŁ

Rada Gminy Brańszczyk
ul. Jana Pawła II 45
07 - 221 Brańszczyk

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 i 1579)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII.167.2016 Rady Gminy Brańszczyk z dnia 9 grudnia 2016 roku „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części działki ewidencyjnej numer 291 w miejscowości Białebloto-Kobyła”, w zakresie ustaleń § 15 pkt 5 uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy Brańszczyk na sesji w dniu 9 grudnia 2016 r., podjęła uchwałę Nr XXXII.167.2016 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części działki ewidencyjnej numer 291 w miejscowości Białebloto-Kobyła”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając

na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń uchwały (wskazanych w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego) z obrotu prawnego.

Zgodnie z zasadami sporządzania planu miejscowego, dotyczącymi zakresu fakultatywnych ustaleń planu miejscowego, określonego w art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., w planie w zależności od potrzeb można określić minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. Dodać przy tym należy, iż określenie minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej może nastąpić, na podstawie ww. przepisu, dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Skoro Rada Gminy Brańszczyk przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu 26 lutego 2016 r., uchwałą Nr XXIII.117.2016, to tym samym, miała możliwość określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej. Tymczasem pomimo ww. uprawnienia, w § 15 pkt 5 uchwały, zawarła ustalenia w brzmieniu: „5) dla działek wydzielanych pod urządzenia infrastruktury technicznej **minimalna powierzchnia nowo wydzielanej działki** nie może być mniejsza niż 5 m²;”.

Plan miejscowy sporządzany na podstawie ustawy o p.z.p., powinien stosować przepisy zawarte w tej ustawie. Oznacza to konieczność formułowania wszystkich ustaleń, a zatem również tych fakultatywnych, w dostosowaniu do zakresu pojęciowego określonego na potrzeby tej ustawy. W związku z powyższym, ustalenia planu miejscowego dotyczące określenia **minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej**, powinny zostać ustalone w odniesieniu do ustawowej definicji „**działki budowlanej**”, określonej w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Ilekcóż w ustawie jest mowa o: (...) 12) „**działce budowlanej**” – należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę 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;”.

Tymczasem na potrzeby przedmiotowego planu miejscowego użyto pojęcia „działki”, zamiast „działki budowlanej”, o której mowa w ustawie o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że pojęcie „działka budowlana”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „działka”. Definicja **działki budowlanej**”, określona została przez ustawodawcę w ww. art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p.

Zgodnie z ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.) przez:

- *nieruchomość gruntową* – należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (*vide* art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- *działce gruntu* – należy przez to rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu „nieruchomość gruntowa” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „działka gruntu” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1629 z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2016 r. poz. 1034 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, „*Ilekróć w ustawie jest mowa o: (...) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;*”. Skoro na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie § 9 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków [§ 9 ust. 1 *Działkę ewidencyjną stanowi ciągiły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych*].

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączą ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawną pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsame z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem w ustaleniach planu uchwałodawca operuje pojęciem: „działka”, co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsame z pojęciem „działki budowlanej”.

Organ nadzoru wskazuje, że skoro z art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., jednoznacznie wynika, iż organy gminy mogą określić w planie miejscowym, w zależności od potrzeb, **minimalną powierzchnię nowo wydzielanej działki budowlanej**, to tym samym Rada Gminy Brańszczyk nie była uprawniona do regulowania tych kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny. Dodać również należy, iż ustalenie § 15 pkt 5 uchwały, jest również sprzeczne z wcześniejszymi ustaleniami przedmiotowego planu miejscowego. Mianowicie w § 4 ust. 1 pkt 12 uchwały, wprost wskazano, iż: „*W planie ustala się: (...) 12) minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych*”.

Organ nadzoru wskazuje również, iż nie ma potrzeby przywoływania, w części wstępnej przedmiotowej uchwały, nieobowiązującego już Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brańszczyk, tj. uchwały Nr XX/87/2008 z dnia 22 lutego 2008 r. zwłaszcza, że jego ustalenia dla działki ewidencyjnej numer 291 w miejscowości Białebloto-Kobyła, są inne niż przyjęte w przedmiotowym planie. To samo dotyczy zarządzenia zastępczego Wojewody Mazowieckiego, znak: LEX-IV.742.63.2015 z dnia 11 marca 2016 r., którego ustalenia zawarto w aktualnym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Brańszczyk, przyjętym uchwałą Nr XXIX.149.2016 z dnia 25.08.2016 r. Podkreślenia wymaga również, iż to z aktualnym Studium, Rada Gminy Brańszczyk stwierdza, iż przedmiotowy plan miejscowy nie narusza jego ustaleń.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., w zakresie formułowania ustaleń dotyczących określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXII.167.2016 Rady Gminy Brańszczyk z dnia 9 grudnia 2016 roku „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części działki ewidencyjnej numer 291 w miejscowości Białebloto-Kobyła”, w zakresie ustaleń § 15 pkt 5 uchwały, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera