



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 września 2016 r.

LEX-I.4131.173.2016.JF

Rada Miejska w Radomiu
ul. J. Kilińskiego 30
06 – 600 Radom

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 349/2016 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 29 sierpnia 2016 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Kasztelańska, Orkana w Radomiu uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Radomiu Nr 549/2001 z dnia 23 kwietnia 2001r.”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 15 ust. 2 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanych (...)”;
- § 15 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) nowo wydzielane (...)”;
- § 15 ust. 2 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do trybu podziału;
- § 21 ust. 3 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w odniesieniu do powierzchni działki przeznaczonej pod zabudowę (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 sierpnia 2016 r., Rada Miejska w Radomiu podjęła uchwałę Nr 349/2016 „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Kasztelańska, Orkana w Radomiu uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Radomiu Nr 549/2001 z dnia 23 kwietnia 2001r.”.

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.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „scalania i podziału nieruchomości”, o której mowa w Dziale III, Rozdz. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „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, zgodnie z § 15 ust. 2 pkt 1, 2 i 3 uchwały: „2. W przypadku scalenia i podziału nieruchomości dokonywanego na wniosek podmiotów określonych w przepisach odrębnych, ustala się następujące szczegółowe zasady i warunki scalenia i podziału nieruchomości:

- 1) minimalna powierzchnia nowo wydzielanych działek **budowlanych**: 1200 m²;
- 2) wszystkie **nowo wydzielane** działki muszą przylegać do drogi publicznej (przedłużenie ulicy Adwentowicza) frontem o długości nie mniejszej niż 22,0 m;
- 3) dopuszcza się **wydziałenie** działek o powierzchni mniejszej niż ustalona w pkt 1 powyżej i o długości mniejszej niż 22,0m ustalonej w pkt 2 powyżej wyłącznie pod budynki techniczne i obiekty infrastruktury technicznej;”.

W tym kontekście przypomnieć należy, iż procedura *scalenia i podziału nieruchomości* oraz *podziału nieruchomości* stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. 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*. Tymczasem z przywołanych powyżej ustaleń § 15 ust. 2 pkt 1, 2 i 3 uchwały wynika, że plan reguluje kwestie dotyczące nowo wydzielanych działek oraz dopuszcza wydzielenie działek w ramach procedury scalenia i podziału, jak również określa minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych.

Organ nadzoru wskazuje, że 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). Również kwestia dotycząca połączenia i ponownego podziału na działki gruntu została uregulowana w art. 98b ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Podsumowując, należy wskazać, iż Rada Miejska w Radomiu, nie miała jakichkolwiek podstaw prawnych do zawierania ustaleń dotyczących nowo wydzielanych działek oraz dopuszczających wydzielenie działek w odniesieniu do trybu scalenia i podziału, poza określeniem minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych (art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., dla procedur wszczętych od 21 października 2010 r.), z którego to uprawnienia skorzystała w ramach ustaleń zawartych w § 21 ust. 3 pkt 6 uchwały. Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. 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), Rada Miejska w Radomiu nie była również uprawniona, w ramach procedury scalenia i podziału do ustalenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych.

Stanowisko, w zakresie określenia zasad scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 814/12; cbosa
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2274/12; cbosa;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2013 r., sygn. akt. IV SA/Wa 1515/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w swoim wyroku z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14 wskazał, iż: „Istotą scalenia i późniejszego podziału nieruchomości jest stworzenie podstaw dla bardziej efektywnego wykorzystania i zagospodarowania terenów przeznaczonych na szczególne inwestycje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Postępowanie to ma na celu przede wszystkim ułatwienie realizacji globalnej i kompleksowej zmiany konfiguracji rozmieszczenia poszczególnych nieruchomości celem korzystniejszego ich zagospodarowania, stworzenia dostępu do dróg publicznych, uzbrojenia oraz urządzenia infrastruktury technicznej. W uproszczeniu można przyjąć, że scalenie polega na połączeniu w jedną całość kilku czy nawet kilkudziesięciu rozdrobnionych lub też niekorzystnie położonych nieruchomości celem późniejszego dokonania ponownego podziału na tę samą ilość nieruchomości, które podlegały scaleniu, z zachowaniem proporcji w zakresie powierzchni tych scalonych nieruchomości, jednakże ze zmianą w zakresie ich usytuowania a także przeznaczenia - z jednoczesnym wydzieleniem odpowiednich dróg i urządzeń infrastruktury technicznej dla wszystkich nieruchomości biorących udział w scaleniu. Ma to na celu efektywniejsze wykorzystanie określonego terenu. "Scalenie i podział" obejmuje więcej niż jedną nieruchomość, w konsekwencji powyższego w postępowaniu tym występuje zarówno wielość podmiotów w nim uczestniczących jak i wielość przedmiotów [nieruchomości]. W postępowaniu tym reprezentowane są indywidualne interesy poszczególnych jednostek jak również interesy wspólne dla wszystkich zainteresowanych łącznie z odniesieniem także do celów publicznych. Stąd też ustawodawca, uwzględniając złożoność ww procedury i wielość podmiotów w niej uczestniczących, wielkość objętego postępowaniem terenu a także okoliczność, że dotychczas niekorzystnie usytuowane i o niekorzystnych parametrach nieruchomości w wyniku tego postępowania mają zyskać pożądany z punktu widzenia planowania i zagospodarowania przestrzennego – efekt – uznał za konieczne określenie w planie zasad scalenia i podziału. Zgodnie z § 4 ust. 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „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”. Tego typu ustalenia mogą być respektowane wyłącznie na dużym obszarze w ramach procedury kształtowania przestrzennego danego terenu.

Czym innym jest natomiast "podział nieruchomości", który zresztą nie został ustawowo zdefiniowany. W doktrynie, w zależności od kontekstu, wyróżnia się podział "prawny"; podział "wieczystoksięgowy" albo wyłącznie administracyjny [inaczej "geodezyjny" lub "ewidencyjny"] podział nieruchomości (por. np. G Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości, Problematyka prawna*, Lexis Nexis, Warszawa 2009, s. 241, 562; M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 442 i n). Zasady i tryb administracyjnego postępowania o podział nieruchomości regulują przepisy zawarte w art. 92 – 100 ugn oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. 2004, Nr 268, poz. 2663). Przedmiotem takiego administracyjnego postępowania podziałowego jest zatwierdzenie w formie decyzji administracyjnej projektu podziału nieruchomości, tj. zatwierdzenie geodezyjnego (ewidencyjnego) wydzielenia w ramach jednej działki ewidencyjnej większej liczby działek ewidencyjnych.

Mylenie tych dwóch procedur (scalenia i podziału nieruchomości oraz podziału nieruchomości) i ustanawianie w mpzp zamiennych ustaleń w tym zakresie – z punktu widzenia techniki legislacyjnej należy uznać za niedopuszczalne. (...) Sporny plan dopuszcza np. "możliwość dokonywania podziału na działki budowlane" bądź ustanawia zakaz takiego podziału (np. w § 17 ust. 4 uchwały, § 21 ust. 5 uchwały, w § 23 ust. 4 uchwały) a przy tym (również bez podstawy

prawnej) określa parametry: minimalnej szerokości wydzielanych działek budowlanych, powierzchni wydzielanej działki oraz kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego (§ 11 ust. 9, § 13 ust. 8, § 15 ust. 7 i § 16 ust. 6 uchwały, w § 8 ust. 20 uchwały). Trzeba podkreślić, że przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 upzp w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziału nieruchomości, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Aktualne brzmienie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym również nie daje podstaw do określania w planie zasad podziału nieruchomości gdyż wszelkie wymogi w tym zakresie określają przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Określenie w mpzp minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej może nastąpić (zresztą fakultatywnie) w oparciu o art. 15 ust. 3 ust. 10 upzp dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Skoro zatem Rada Gminy P. , przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu [...] czerwca 2010 r. (uchwała Nr [...]), to tym samym, jak słusznie zarzucił Wojewoda, nie miała podstaw do określenia w mpzp zarówno minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, a tym bardziej nie miała podstaw prawnych do określenia minimalnej szerokości frontu działki budowlanej w odniesieniu do trybu podziału czy kąta położenia granic w stosunku do przyległego pasa drogowego. (...) W tym kontekście należy jednoznacznie podkreślić, że przedmiotem pojedynczego podziału nieruchomości jest konkretna działka ewidencyjna, która już z samego założenia tj. przed dokonaniem podziału (ani gdy chodzi o szerokość frontu ani gdy chodzi o kąt położenia granic w stosunku do drogi) może nie spełniać parametrów określonych w mpzp. Utrzymanie powyższych zapisów planu w obrocie prawnym skutkowałoby niezasadnym ograniczeniem konstytucyjnie chronionego prawa własności a w szczególności prawa do dysponowania i rozporządzania nieruchomością. Wszelkie ograniczenia prawa własności po pierwsze winny być proporcjonalne do zamierzonego celu a ponadto winny wynikać wyłącznie z aktu prawa o randze ustawowej a nie z aktu prawa miejscowego. Wprowadzenie w mpzp ograniczeń prawa własności musi mieć umocowanie w ustawie, a tego, gdy chodzi o zasady podziału nieruchomości ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje.”

Przedmiotowa kwestia była także przedmiotem wielokrotnych rozważań innych sądów. Na uwagę zasługuje tu m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 sierpnia 2015 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 473/15, w którym Sąd stwierdził, iż „W tym sporze Sąd podzielił stanowisko skarżącego i wspierającą go argumentację, że § 8 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 8 rozporządzenia, z tego względu, że podając wskaźniki i parametry działek powstałych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, Rada Gminy **ograniczyła je tylko do działek budowlanych.** Zdaniem Sądu, tego rodzaju zawężenie przy określaniu szczegółowych warunków i zasad scalań i podziału nieruchomości było nieuprawnione. W myśl bowiem art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. rada jest zobowiązana określić wskazane zasady i warunki, które zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia powinny zawierać, określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Z analizy przytoczonych przepisów wynika, że rada gminy, aby wywiązać się z obowiązku ustalenia obligatoryjnego elementu planu o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., nie może ograniczyć się tylko do podania tylko parametrów działek budowlanych. Takie ograniczenie oznaczałoby, że rada zrealizowała tylko część swojej kompetencji do wykonywania władztwa planistycznego na danym terenie. Znaczenie działki budowlanej jest oczywiście węższe od znaczenia działki. Nie można przy tym tracić z oczu, że określenie parametrów wskazanych w § 4 pkt 8 rozporządzenia, jest konieczne dla przeprowadzenia procedury scalenia i podziału nieruchomości – jak w niniejszej sprawie wskazuje sama Rada – na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych. Procedura ta prowadzona zaś jest na podstawie przepisów ustawy o gospodarce

nieruchomościami i to według tej ustawy należy przyjmować pojęcie działki. Z tego też względu w § 4 pkt 8 rozporządzenia, nie bez powodu wskazano na parametry działki a nie działki budowlanej. Skoro zatem w niniejszej sprawie Rada Gminy uznała, że dla terenu objętego planem istnieje konieczność ustalenia zasad i warunków scaleń i podziałów nieruchomości (czego wyrazem są zapisy § 8 planu), to nie była uprawniona do modyfikowania tych warunków przez ograniczenie ich tylko do działki budowlanej. Dodatkowo zauważyć należy, że zasady i warunki scaleń i podziałów określone w objętym kontrolą planie (dotyczącym wszak małego terenu), powinny współgrać z zasadami i warunkami dotyczącymi działek sąsiednich, otaczających ten teren, nawet jeżeli zastosowanie znajdują dla nich inne plany. W tym kontekście bez znaczenia pozostaje zatem argumentacja, że przedmiotowy plan dotyczy tylko jednej działki i to budowlanej. Gmina nie wyklucza wszak, że działka ta, wraz z terenami sąsiednimi może być potencjalnie objęta procedurą scalenia i podziału.”

Ponadto, biorąc pod uwagę przepisy ustawy o p.z.p., obowiązujące w dacie rozpoczęcia procedury sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała powinna zawierać **wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej ustalony w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej**. Tymczasem, zgodnie z § 21 ust. 3 pkt 4 uchwały, sformułowano ustalenia, w brzmieniu: „3. **Wskaźniki zagospodarowania:** (...) 4. **Minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki przeznaczonej pod zabudowę: 50%.**”, podczas, gdy z § 2 ust. 1 pkt 5 lit. b uchwały, wynika, iż: „1. W planie określa się: (...) 5) **zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym: (...) b) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.**”

Mając na uwadze niekonsekwencję poczynionych ustaleń planistycznych, należy stwierdzić nieważność ustaleń § 21 ust. 3 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w odniesieniu do powierzchni działki przeznaczonej pod zabudowę (...)”.

Organ nadzoru wskazuje, iż pojęcie *działka budowlana* użyte w § 2 ust. 1 pkt 5 lit. b uchwały, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem *działka*, użytym w § 21 ust. 3 pkt 4 uchwały. Analogicznie użyte w § 15 ust. 2 pkt 1 uchwały pojęcie *działka budowlana*, nie jest tożsame z pojęciem *działki* użytym w § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Otóż stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p. przez „*działkę budowlaną - 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*”. Należy zauważyć, iż zawarte w przytoczonej powyżej definicji pojęcie „*nieruchomości gruntowej*” i „*działki gruntu*” należy rozważyć w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z ww. ustawą 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 2015 r. poz. 520 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).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, ilekroć w ustawie jest mowa o 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 w § 9 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków [*§ 9 ust. 1 Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych*].

Egzegeza przytoczonych powyżej zapisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsamy z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem w ustaleniach planu uchwałodawca operuje zamiennie pojęciem: „działka” oraz „działka budowlana”.

Podsumowując, należy zwrócić uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. **nie upoważniały Rady Miejskiej w Radomiu do określenia minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki, lecz w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.**

W tym miejscu, organ nadzoru zobowiązany jest również wskazać, iż z tytułu podjętej uchwały, a także z ustaleń zawartych w jej § 1 ust. 1 wynika, iż została ona podjęta w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym powyższe nie znajduje swojego odzwierciedlenia w podstawie prawnej uchwały, w której nie przywołano art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiącego podstawę do dokonywania zmiany planu miejscowego, z treści oraz formy samego aktu, jak również z ustaleń zawartych w § 22 uchwały, w brzmieniu: „*W obrębie obszaru objętego niniejszym planem tracą moc ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Kasztelańska, Orkana w Radomiu uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Radomiu Nr 549/2001 z dnia 23 kwietnia 2001 r. (Dz.Urz. Nr 108 z dnia 28 maja 2001r. poz. 1385).*”.

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 jego 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. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie określenia

minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej;

- art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie określenia parametrów działek uzyskiwanych w ramach procedury scalenia i podziału.

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

Jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego organ nadzoru uznał błędny tytuł oraz ustalenia § 1 ust. 1 uchwały, wskazujące na podjęcie uchwały w sprawie zmiany planu miejscowego.

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).

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 349/2016 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 29 sierpnia 2016 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Kasztelańska, Orkana w Radomiu uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Radomiu Nr 549/2001 z dnia 23 kwietnia 2001r.”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 15 ust. 2 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanych (...)”;
- § 15 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) nowo wydzielane (...)”;
- § 15 ust. 2 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do trybu podziału;
- § 21 ust. 3 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w odniesieniu do powierzchni działki przeznaczonej pod zabudowę (...)”;

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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 MAŁOPIECKI

Zdzisław Szipera