

**ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR IB-I.4131.6.2023.JRAJ
WOJEWODY LUBUSKIEGO**

z dnia 29 maja 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LVIII/292/2023 Rady Miejskiej w Cybince z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów usługowo-przemysłowych II – obręb Urad i Maczków w części

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023r., poz. 40 z późn. zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr LVIII/292/2023 Rady Miejskiej w Cybince z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów usługowo-przemysłowych II – obręb Urad i Maczków, w następującym zakresie:

- § 17 ust. 5 pkt 1 lit. a i b w zakresie słów "powierzchni działki",
- § 19 ust. 4 pkt 1 lit. a i b w zakresie słów "powierzchni działki",
- § 18 ust. 3 pkt 2,
- § 18 ust. 3 pkt 3.

Uzasadnienie

Na sesji 29 marca 2023 r. Rada Miejska w Cybince podjęła uchwałę Nr LVIII/292/2023 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów usługowo-przemysłowych II – obręb Urad i Maczków. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 z późn. zm.), zwanej dalej „upzp”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 upzp, 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 upzp.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 upzp, 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 upzp, 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 upzp. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 upzp, 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.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp w planie miejscowym określa się obowiązkowo „zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny

udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów”.

Jak wynika z ustaleń zawartych w § 17 ust. 5 pkt 1 lit. a i b i § 19 ust. 4 pkt 1 lit. a i b Rada Miejska w Cybince dla terenów oznaczonych symbolami 1U-P, 2U-P i IIKO ustaliła minimalną i maksymalną powierzchnię zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki, podczas gdy z redakcji art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp wynika, że wszystkie wskaźniki w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, z woli samego ustawodawcy, muszą odnosić się do powierzchni działki budowlanej, nie zaś do powierzchni działki. Plan miejscowy sporządzany na podstawie upzp powinien stosować przepisy zawarte w tej ustawie. Oznacza to konieczność formułowania ustaleń, m.in. w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w dostosowaniu do zakresu pojęciowego określonego na potrzeby tej ustawy. W związku z powyższym, ustalenia planu miejscowego dotyczące ww. wskaźnika powierzchni zabudowy, powinny zostać ustalone w odniesieniu do ustawowej definicji „działki budowlanej”, określonej w art. 2 pkt 12 upzp, a nie powierzchni działki.

Pojęcie „działka budowlana”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „działka”. Definicja „działki budowlanej”, określona została przez ustawodawcę w przywołanym wyżej art. 2 pkt 12 upzp. Zgodnie z ustawą z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344) przez: nieruchomość gruntową – należy 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); działkę gruntu – należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (vide art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Pojęciu „nieruchomość gruntowa” zawartemu w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 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 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990 z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2021 r. poz. 1390 z późn. zm.). Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, „Ilekcóć 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 § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków (§ 7 ust. 1 Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu ewidencyjnego, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą granic działek ewidencyjnych.). Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawną 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, Rada Miejska w Cybince w swoich ustaleniach, dotyczących określenia powierzchni zabudowy, operuje pojęciem „działka”, co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsamy z pojęciem „działki budowlanej”.

W związku z powyższym istnieje konieczność stwierdzenia nieważności części tekstowej uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Naruszenie dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp w niniejszej sprawie nastąpiło również na skutek nieprawidłowego ustalenia parametrów zabudowy dla terenu oznaczonego IKOP - parking, a mianowicie

poprzez określenie parametru powierzchni zabudowy na poziomie 0% i intensywności zabudowy na poziomie 0,0 przy dopuszczeniu realizacji obiektów budowlanych na terenie.

Brak lub niewłaściwe określenie obligatoryjnego elementu planu stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 upzp., w związku z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp. W tym miejscu należy wskazać, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 upzp nie jest oczywiście bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy. Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 upzp, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161). Jeżeli plan miejscowy dopuszcza możliwość realizacji różnych obiektów budowlanych (tak jak w niniejszej sprawie), to winien on bezwzględnie określać wymagane parametry i wskaźniki urbanistyczne.

Rada Miejska w Cybince dla terenu 1KOP - parking dopuściła m.in. możliwość lokalizowania infrastruktury technicznej. Zgodnie z definicją zawartą w §2 ust. 1 pkt 4 uchwały przez infrastrukturę techniczną należy rozumieć sieci, urządzenia i związane z nimi obiekty: wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, ciepłownicze, telekomunikacyjne, melioracji, gazownicze, gospodarowania odpadami, wagi terenowe, śluzy sanitarne. Z powyższej definicji bezsprzecznie wynika, że infrastruktura techniczna obejmuje obiekty budowlane, a zatem skoro na terenie 1KOP dopuszczono możliwość jej lokalizowania automatycznie dopuszczono możliwość lokalizowania obiektów budowlanych. Co prawda, dla terenu 1KOP ustalono zakaz zabudowy budynkami, niemniej jednak pojęcie obiektu budowlanego jest szersze i poza budynkami obejmuje również inne obiekty. W myśl art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 682) przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych.

Mając na uwadze powyższą definicję infrastruktury technicznej oraz okoliczność dopuszczenia jej realizacji na terenie 1KOP wymagane było ustalenie parametrów i wskaźników urbanistycznych dla tego terenu.

Biorąc pod uwagę powyższe, uzasadnionym jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały we wskazanym na wstępie zakresie.

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.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim. Skargę należy wnieść w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

z up. Wojewody Lubuskiego
Kierownik Oddziału
Gospodarki Przestrzennej
w Wydziale Infrastruktury

Jolanta Rajchert