



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 30 czerwca 2023 r.

Poz. 4258



Wojewoda Lubelski

### **ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IF-II.4131.19.2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO**

z dnia 29 czerwca 2023 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LII/47/23 Rady Miasta Biała Podlaska z dnia 26 maja 2023 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Biała Podlaska pod nazwą „CENTRUM” ETAP I w części obejmującej jej § 17 ust. 2.**

Na podstawie art.91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977).

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LII/47/23 Rady Miasta Biała Podlaska z dnia 26 maja 2023 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Biała Podlaska pod nazwą „CENTRUM” ETAP I w części obejmującej jej § 17 ust. 2.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr LII/47/23 Rady Miasta Biała Podlaska z dnia 26 maja 2023 r. wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 czerwca 2023 r., a dokumentacja prac planistycznych została doręczona w dniu 5 czerwca 2023 r.

W myśl art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977) plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Jak stanowi art. 27 ww. ustawy zmiana studium lub planu miejscowego następuje w trybie, w jakim są one uchwalane.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 tej ustawy, 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 części.

Powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Rada Miasta Biała Podlaska uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Biała Podlaska pod nazwą „CENTRUM” ETAP I.

W § 17 ust. 1 uchwały wskazane zostało, iż *na obszarze zmiany planu nie wyznacza się granic obszarów wymagających procedury przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości.*

Natomiast w § 17 ust. 2 przedmiotowej uchwały ustalono zasady podziału nieruchomości:

- 1) *ustala się wydzielanie działek zgodnie z wyznaczonymi na rysunku zmiany planu liniami rozgraniczającymi terenów;*
- 2) *dopuszcza się łączenie istniejących działek;*
- 3) *dopuszcza się łączenie działek w celu uzyskania nowej działki przeznaczonej do zabudowy o powierzchni minimalnej 300 m<sup>2</sup>;*
- 4) *szerokość frontu działki: nie ustala się;*
- 5) *kąt położenia granic działki w stosunku do pasa drogowego: nie ustala się;*
- 6) *przeprowadzony podział nie może powodować powstania sytuacji, która uniemożliwiałaby prawidłowe zagospodarowanie działek sąsiadujących;*
- 7) *dopuszcza się zachowanie istniejących granic podziałów – podziały wtórne należy przeprowadzać tak, aby zabudowa tworzyła pierzeje dróg, tj. w kierunkach prostopadłych lub równoległych do wyznaczonych dróg z możliwością dostosowania do kierunków istniejących podziałów w sytuacjach, gdy wyznaczone drogi nie zachowują kąta prostego w stosunku do istniejących granic działek;*
- 8) *dopuszcza się podział w celu lokalizacji infrastruktury technicznej.*

W ocenie organu nadzoru wprowadzając wymienione powyżej regulacje § 17 ust. 2 przedmiotowej uchwały, Rada Miasta wykroczyła poza przysługujące jej upoważnienie ustawowe.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż obowiązek ustalenia w *planie* szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a konkretne wymogi w tym zakresie zawiera § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2021 r. poz. 2404), gdzie ustawodawca doprecyzował, iż zasady te mają 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 lub linii rozgraniczających teren drogi.

Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy w *planie* miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości.

Zauważyć należy, że w określonych sytuacjach (na przykład wynikających z aktualnej struktury podziału geodezyjnego i własnościowego terenu) można odstąpić od zamieszczenia w *planie* szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Jak podkreślił bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 814/12 „w terenach stanowiących centra miast o utrwalonej strukturze funkcjonalno - przestrzennej, często objętych strefami ochrony konserwatorskiej, ustalenie zasad scalania i podziału nieruchomości pozostaje bez wpływu na kształtowanie w tych obszarach zabudowy, zwłaszcza, iż podziału można również dokonać niezależnie od ustaleń planu miejscowego. Wprowadzanie przedmiotowych regulacji w centrach miast o utrwalonej strukturze funkcjonalno - przestrzennej zupełnie

*mijałoby się z celem takich regulacji, jakim jest stworzenie możliwości lepszego wykorzystania i zainwestowania terenów w zgodzie z przeznaczeniem określonym w planie”.*

W związku z powyższym, elementy planu o których mowa w art. 15 ust. 2 ww. ustawy, określane są w przypadku kiedy występuje taka konieczność faktyczna i prawna. Jeżeli jednak stan faktyczny wyklucza zawarcie wszystkich ustawowych ustaleń, ich brak nie może stanowić o niezgodności uchwały z prawem. Innymi słowy niezbędne jest ustalenie stanu istniejącego na terenie obejmowanym planem miejscowym, aby stwierdzić czy zasadne jest zamieszczanie w planie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości.

Określone w przepisach art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kompetencje rady gminy, nie przyznają jej natomiast uprawnienia do tego, aby w formie uchwały określać zasady i warunki podziału nieruchomości oraz wprowadzać w tym względzie jakiegokolwiek zakazy i nakazy. Jedyną delegację, jaką zawiera ustawa w odniesieniu do kompetencji gminy w zakresie ustalenia w planie wymagań dotyczących podziałów nieruchomości, jest regulacja zawarta w art. 15 ust. 3 pkt 10, zgodnie z którym możliwe jest, w zależności od potrzeb, określenie minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych.

Scalenie i podział nieruchomości oraz czynność podziału nieruchomości są to dwie odrębne procedury, które szczegółowo reguluje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344). Wskazuje na to art. 1 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w myśl którego: „Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości”. Powyższe potwierdza sama konstrukcja ustawy o gospodarce nieruchomościami, w której na Dział III ustawy *Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości* składa się 7 rozdziałów, przy czym Rozdział 1 zatytułowany został *Podziały nieruchomości*, a Rozdział 2 - *Scalenie i podział nieruchomości* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15).

Zgodnie z przepisem art. 93 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. Z art. 93 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika natomiast, że zgodność proponowanego podziału nieruchomości z ustaleniami planu miejscowego, opiniuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Podkreślić należy, że stosownie do art. 93 ust. 3 ww. ustawy podział nieruchomości nie jest dopuszczalny jeżeli projektowane do wydzielenia działki nie mają dostępu do drogi publicznej.

Według art. 93 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami zachowanie zgodności z ustaleniami planu miejscowego dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu (por. wyroki WSA w Warszawie z 27.06.2006 r., I SA/Wa 2355/05, LEX nr 235307 i z 12.01.2022 r., I SA/Wa 2650/21, LEX nr 3328277; wyrok NSA z 7.01.2002 r., I SA 1400/00, LEX nr 81990 i wyrok WSA w Poznaniu z 13.11.2020 r., II SA/Po 384/20, LEX nr 3152264).

Jezeliby zatem w wyniku podziału nieruchomości powstać miały działki, które mają co prawda przewidzianą w planie funkcję, ale żadnej z nich nie da się zagospodarować zgodnie z tą funkcją w przewidziany w planie miejscowym sposób, to podział nie będzie spełniał warunku zgodności z planem miejscowym. Ewidencyjny podział nieruchomości pełni więc rolę służebną wobec planu miejscowego i musi być zgodny zarówno z częścią graficzną, jak i z częścią tekstową planu (por. wyrok WSA w Warszawie z 23.11.2005 r., I SA/Wa 1918/04, LEX nr 213637).

Kwestię zgodności podziału z planem miejscowym analizował też NSA, który w wyroku z 8 sierpnia 2020 r., I OSK 2721/19, LEX nr 3035300 zauważył, iż zgodność ewidencyjnego podziału nieruchomości z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego nie może być utożsamiana z wydzieleniem działek gruntu zgodnie z liniami rozgraniczającymi poszczególne funkcje zagospodarowania terenu określone w planie, lecz

musi zapewniać możliwość zagospodarowania wydzielanych nieruchomości zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie, więc bez znaczenia pozostaje np. fakt, iż wydzielane działki znajdują się na terenie o dwóch różnych przeznaczeniach określonych w planie, o ile działki w granicach terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej spełniają ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, takie jak chociażby norma powierzchniowa. Poza tym NSA stwierdził, że ewidencyjny podział nieruchomości ma umożliwić w przyszłości dokonanie prawnego podziału nieruchomości tak, aby wydzielane działki stały się odrębnymi nieruchomościami podlegającymi obrotowi prawnemu. Zgodność podziału z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 93 ust. 1 u.g.n. polega właśnie na tym, by te wydzielane działki tak były ukształtowane, aby teren w ich granicach spełniał wymagania dotyczące zagospodarowania wynikające z obowiązującego planu miejscowego (por. też wyrok NSA z 19.06.2020 r., I OSK 2197/19, LEX nr 3043079).

Reasumując, określone w przepisach art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kompetencje rady gminy, nie przyznają jej uprawnień do tego, aby w formie uchwały określać zasady i warunki podziału nieruchomości oraz wprowadzać w tym względzie jakiegokolwiek zakazy i nakazy. Jediną delegację, jaką zawiera ustawa w odniesieniu do kompetencji gminy w zakresie ustalenia w planie wymagań dotyczących podziałów nieruchomości, jest regulacja zawarta w art. 15 ust. 3 pkt 10, zgodnie z którym możliwe jest, w zależności od potrzeb, określenie minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych.

Powyższe potwierdza, iż organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałyby podlegać ewentualny podział nieruchomości.

Reasumując, Rada Miasta Biała Podlaska nie była uprawniona do udzielania w uchwale w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wytycznych wiążących Prezydenta Miasta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji związanych z postępowaniem podziałowym o którym mowa w art. 93 i 94 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Niezbędne jest zatem stwierdzenie nieważności § 17 ust. 2 uchwały, którego ustalenia odnoszą się do procedury podziału nieruchomości.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LII/47/23 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

WOJEWODA LUBELSKI

**Lech Sprawka**

Otrzymują:

1. Prezydent Miasta Biała Podlaska
2. Przewodniczącą Rady Miasta Biała Podlaska