



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 21 października 2015 r.

Poz. 8422

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR LEX-I.4131.221.2015.RM WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 19 października 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI.76.2015 Rady Gminy Prażmów z dnia 24 września 2015 r. „w sprawie Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego dla części wsi Ustanów”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 6 ust. 1 pkt 3 uchwały;
- § 8 ust. 3 uchwały;
- § 18 ust. 2 pkt 2 uchwały;
- § 18 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „*dopuszcza się podział obszaru planu w trybie indywidualnym (...) przy minimalnej szerokości ich frontu 18 m (...)*”;
- § 18 ust. 2 pkt 9 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) od poziomu terenu przy najniżej położonym wejściu do budynku do górnej krawędzi attyki (...)*”.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Prażmów, na sesji w dniu 24 września 2015 r., podjęła uchwałę Nr XI.76.2015 „w sprawie Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego dla części wsi Ustanów”. 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 2015 r. poz. 199 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 zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych 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.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., 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.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy w ramach, którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia.

W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że w ustaleniach § 6 ust. 1 pkt 3 uchwały, zdefiniowano pojęcie *przepisów odrębnych* [„Ilekroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 3) przepisach odrębnych – należy przez to rozumieć przepisy ustaw wraz z aktami wykonawczymi oraz ograniczenia w dysponowaniu terenem, wynikające

z *prawomocnych decyzji administracyjnych,*”]. Organ nadzoru wskazuje, że prawomocne decyzje administracyjne nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa, a tym samym nie są przepisami odrębnymi. Przepis prawa nie jest decyzją administracyjną, ale samodzielną jednostką redakcyjną tekstu prawnego, którego budowę i nazewnictwo regulują zasady techniki prawodawczej określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Ponadto, z definicji tej wynika, że w skład przepisów odrębnych mogą również wchodzić przepisy ustawy o p.z.p. wraz z rozporządzeniem wykonawczym do tej ustawy, gdyż ich przepisy nie zostały wykluczone w tej definicji. Tymczasem ustawa, na podstawie której sporządzony został plan miejscowy, nie może być jednocześnie przepisem odrębnym stosowanym przy sporządzaniu tego planu.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że w ustaleniach uchwały, wprowadzono modyfikację norm obowiązujących w innych aktach prawnych, jak również sformułowano ustalenia wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe dotyczy ustaleń zawartych w § 18 ust. 2 pkt 9 uchwały, w brzmieniu: „2. *Sposób zagospodarowania i zabudowy (...)* 9) *maksymalna wysokość zabudowy – 12,0 m od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku do górnej krawędzi attyki;*”, w których wysokość zabudowy (gabaryty budynków) określono pod kątem sposobu pomiaru wysokości budynku, podczas gdy przedmiotowa kwestia została już uregulowana w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), zgodnie z którym „wysokość budynku, służąca do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższego położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższego położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi”. Organ nadzoru wskazuje, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., zarówno z jej części obligatoryjnej, o której mowa w art. 15 ust. 1 i 2, jak również z części fakultatywnej, o której mowa w art. 15 ust. 3, a także z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie **wymóg określenia gabarytów obiektów i maksymalnej wysokości zabudowy w systemie metrycznym**. Brak jest jednak jakichkolwiek podstaw prawnych do ustalania sposobu pomiaru wysokości budynków. Stanowisko takie znajduje swoje potwierdzenie także w judykaturze, w tym m.in. w orzeczeniach:

- WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2013 r., Sygn. akt II SA/Kr 1775/12;
- NSA w Warszawie z dnia 28 maja 2010 r., Sygn. akt II OSK 531/10;
- NSA w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r., Sygn. akt IV SA 385/99;
- NSA w Warszawie z dnia 28 czerwca 2011 r., Sygn. akt II OSK 619/11;
- NSA w Warszawie z dnia 7 maja 2010 r., Sygn. akt II OSK 397/10;
- WSA w Gliwicach z dnia 7 marca 2012 r., Sygn. akt II SA/Gl 748/11;
- WSA w Szczecinie z dnia 5 października 2011 r., Sygn. akt II SA/Sz 717/11;
- WSA w Warszawie z dnia 22 lipca 2014 r., Sygn. akt IV SA/Wa 595/14;
- WSA w Warszawie z dnia 17 marca 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 334/15;
- WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 533/15;
- WSA w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 551/15;
- WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 510/15;
- WSA w Warszawie z dnia 12 maja 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 512/15.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Biorąc powyższe pod uwagę wskazać również należy, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązującego prawa niższa. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (*lex interior non derogat legi superiori*).

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”: „Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

- § 136 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami.”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.”.

W tej sytuacji uznać należy, iż definiowanie pojęć, które zostały już zdefiniowane w aktach hierarchicznie wyższych, narusza przywołane powyżej przepisy.

Ponadto przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym **do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego należy ustalenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym**. Tymczasem zgodnie z ustaleniami zawartymi w:

- § 8 ust. 3 uchwały „Dopuszcza się scalenie nieruchomości objętych planem i dopuszcza się ewentualny podział obszaru planu na mniejsze działki budowlane w trybie indywidualnym.”;
- § 18 ust. 2 pkt 2 uchwały „W ramach obszaru planu dopuszcza się scalenie istniejących działek;”;
- § 18 ust. 2 pkt 3 uchwały „dopuszcza się podział obszaru planu w trybie indywidualnym z wymogiem minimalnej powierzchni działek budowlanych 1500m² przy minimalnej szerokości ich frontu 18 m;”;

Z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika,

że obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie **parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości**, tj. określenie: **minimalnej lub maksymalnej szerokości frontów działek, ich powierzchni, a także kąta ich położenia w stosunku do pasa drogowego.**

Tymczasem z cytowanych powyżej ustaleń planu miejscowego zamiast zapisów dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, wprowadzono ustalenia, dotyczące zasad dokonywania **podziału nieruchomości**. Brak jest również podstaw prawnych by uznać ustalenia zawarte w § 18 ust. 2 pkt 3 uchwały, w których „*dopuszcza się podział obszaru planu w trybie indywidualnym*”, jako ustalenia dotyczące procedury scalenia i podziału, nie tylko z uwagi na cytowany powyżej zapis, jak również z uwagi na brak określenia wymaganego przepisem § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **kąta położenia działek w stosunku do pasa drogowego.**

W kontekście powyższych unormowań, wskazać należy, że procedura *scalenia i podziału nieruchomości* oraz *podziału nieruchomości* stanowi **dwie różne, odrębne procedury** określone w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2015 r. poz. 782 z późn. zm.). 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.**

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do wymagań wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obligatoryjne jest określenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału winny więc określać parametry działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, **w szczególności** minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek, ich powierzchnię oraz **określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.** Brak pełnych ustaleń w powyższym zakresie wywołuje swoje konsekwencje, **wobec niemożności zastosowania w praktyce przepisów odrębnych,** w tym przede wszystkim art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W myśl przywołanego powyżej przepisu, gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości, **nie zaś podziału nieruchomości,** określa plan miejscowy (art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Z kolei art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, iż scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym, **albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem.** Biorąc pod uwagę ustalenia planu miejscowego, w przypadku wystąpienia właścicieli nieruchomości o dokonanie procedury scalenia i podziału nieruchomości nie będzie możliwe ono do przeprowadzenia, wobec braku pełnych ustaleń w powyższym zakresie. Tym samym ustalenia te wprost naruszają art. art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie możliwości dokonania scalenia i podziału nieruchomości w sytuacji gdy **wystąpią o to właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem.**

Zwrócić również należy uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości, innych niż dokonywane w trybie scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej* może z kolei nastąpić, na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Oznacza to, że Rada Gminy Prażmów uprawniona była do określenia minimalnej powierzchni nowowydzielanej działki budowlanej, nie była natomiast uprawniona do określania minimalnej szerokości frontu działki budowlanej w ramach procedury podziału nieruchomości.

Z przywołanych powyżej zapisów jednoznacznie wynika, iż 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). Tym samym rada gminy nie posiada kompetencji do tego, aby w formie uchwały, określać zasady i warunki dokonywania podziału nieruchomości na obszarze objętym planem.

Zawierając, w omawianym przepisie, regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości Rada Gminy Prażmów naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wkroczyła również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy, bowiem to wójt, burmistrz albo prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyduje, czy podział jest dopuszczalny, czy też nie. O tym, jaka winna być szerokość frontu działki będzie decydować możliwość zrealizowania, na proponowanej do wydzielenia działce o wskazanym w planie parametrze, określonego planem przeznaczenia terenu oraz możliwość zrealizowania określonych planem warunków zabudowy, co oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym. Wprowadzenie w uchwale zapisów ograniczających podziały nieruchomości powoduje sprzeczność pomiędzy zapisami ustawowymi, a aktem prawa miejscowego.

Zwrócić przy tym należy uwagę, iż przepisy gminne, a takim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, mogą być wydane wyłącznie w zakresie obowiązujących przepisów wyższego rzędu (Konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Wobec hierarchiczności źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne.

Organ nadzoru pragnie również podkreślić, iż ustawodawca w sposób wyraźny i jednoznaczny wyraził swą intencję, co do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. W sposób jasny i wyraźny dokonał również zmian w przedmiotowej ustawie dodając art. 15 ust. 3 pkt 10 (dla procedur rozpoczętych po 21 października 2010 r.) umożliwiając tym samym określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej*. W doktrynie prawa wykształcone zostały zasady, co ważniejsze zaakceptowane przez judykaturę, hierarchicznego stosowania

poszczególnych rodzajów wykładni. Pierwszeństwo ma wykładnia językowa (gramatyczna), na której poprzestajemy wtedy, kiedy sens przepisu jest wystarczająco jasny przy zastosowaniu dyrektyw językowych. Do kolejnych rodzajów wykładni można sięgać wtedy, gdy wynik wykładni językowej nie jest zadawalający, ze względu na brak jednoznaczności otrzymanej interpretacji. W tym przypadku przepisy są jednoznaczne. Niemniej jednak należy przywołać, w tym miejscu, również zasadę racjonalnego ustawodawcy, który unika tworzenia przepisów zbędnych, czy też powtarzających normy prawne zawarte już w tej samej ustawie. Gdyby przyjął, iż istnieje przesłanka do określenia zasad podziału nieruchomości rozumianych, jako scalenie i podział nieruchomości, to czemuż służyć by miała zmiana ustawy polegająca na dodaniu możliwości określenia parametru nowotworzonej działki budowlanej (o której mowa w art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z. p.) skoro można by to było zrobić w oparciu o przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p.?

Z kolei ustalenia zawarte w § 8 ust. 3 oraz § 18 ust. 2 pkt 2 uchwały, wskazują na możliwość *scalenia nieruchomości*, czy też *scalenia istniejących działek*, przy czym z uchwały nie wynika, iż przedmiotowe „*scalenie*” dotyczy procedury *scalenia i podziału nieruchomości*, lecz *scalenia* rozumianego, jako połączenie kilku sąsiadujących ze sobą działek i tym samym wprowadzenia stosownych zmian do ewidencji gruntów i budynków. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia uchwały należy je rozpatrywać w świetle przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520 z późn. zm.) oraz wydanego na jego podstawie rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2015 r. poz. 542). W świetle § 9 ust. 1 ww. rozporządzenia, działkę ewidencyjną może stanowić wyłącznie ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, o ile jest jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych. Powyższe oznacza, że połączyć w jedną można wyłącznie działki jednorodne fizycznie i prawnie. Sąsiadujące ze sobą działki ewidencyjne stanowią ciągły obszar gruntu (są jednorodne fizycznie). Z kolei obszar gruntu jednorodny pod względem prawnym to obszar gruntów stanowiących przedmiot prawa własności tej samej osoby (współwłasności tych samych osób). Każda z łączonych działek musi mieć tego samego właściciela (tych samych współwłaścicieli). Z kolei z § 9 ust. 6 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, w przypadku połączenia działek ewidencyjnych składającej się z co najmniej dwóch sąsiadujących ze sobą działek ewidencyjnych, w którym nie uwzględniono dotychczasowych granic działek ewidencyjnych przebiegających wewnątrz tej nieruchomości, nowo powstałe działki ewidencyjne oznacza się kolejnymi, niewykorzystanymi w danym obrębie, liczbami naturalnymi.

Wskazać przy tym należy, iż powyższe kwestie regulują przepisy ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Ustalenia w powyższym zakresie wykraczają poza zakres ustaleń planu miejscowego, który został szczegółowo określony przez ustawodawcę w art. 15 ustawy o p.z.p.

Zdaniem organu nadzoru, kwestionowane powyżej przepisy uchwały stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Prażmów, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne

zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

Zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., **każde 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 przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń, i to właśnie te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XI.76.2015 Rady Gminy Prażmów z dnia 24 września 2015 r. „*w sprawie Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego dla części wsi Ustanów*”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 6 ust. 1 pkt 3 uchwały;
- § 8 ust. 3 uchwały;
- § 18 ust. 2 pkt 2 uchwały;
- § 18 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „*dopuszcza się podział obszaru planu w trybie indywidualnym (...) przy minimalnej szerokości ich frontu 18 m (...)*”;
- § 18 ust. 2 pkt 9 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) od poziomu terenu przy najniższej położonym wejściu do budynku do górnej krawędzi attyki (...)*”;

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:
Jacek Kozłowski