



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 30 października 2015 r.

Poz. 8623

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR LEX-I.4131.232.2015.BL WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 27 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 X/54/2015 Rady Gminy Opinogóra Górna z dnia 1 października 2015 r. w sprawie sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Opinogóra Górna dla fragmentu miejscowości Władysławowo I, w części dotyczącej ustaleń:

- § 8 uchwały;
- § 14 ust. 2 uchwały;
- § 14 ust. 3 i 4 uchwały, w zakresie w jakim dotyczy procedury podziału nieruchomości;
- § 15 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- § 15 ust. 3 pkt 3 uchwały;
- § 16 ust. 1 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) na warunkach określonych przez zarządcę drogi (...)”;
- § 16 ust. 6 pkt 2 uchwały;
- § 19 pkt 3 lit. d tiret czwarte uchwały;
- § 20 pkt 3 lit. d tiret czwarte uchwały.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Opinogóra Górna, na sesji w dniu 1 października 2015 r., podjęła uchwałę Nr X/54/2015 w sprawie sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Opinogóra Górna dla fragmentu miejscowości Władysławowo I. 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, w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), 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 ww. ustawy, 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.

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 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 zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nim ustaleń. Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

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.

Ustawa o p.z.p. zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1 określa „1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy - przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań”.

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane, jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy, dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń [vide Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253], określa m.in. art. 15 ustawy o p.z.p.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in. w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały.

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 zasad sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń (wskazanych w *petitum* rozstrzygnięcia nadzorczego) uchwały z obrotu prawnego.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy” oraz § 4 pkt 6 rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie planu”, w brzmieniu: „6) ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu;”, **ustalenia dotyczące wysokości projektowanej zabudowy należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego**. Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego

planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy i jednoznaczny określać maksymalną wysokość zabudowy dopuszczalnej na danym terenie.

Ustalenie maksymalnej wysokości zabudowy w planie miejscowym, należy do wyłącznej właściwości organów gminy. Gmina realizując swoje uprawnienia ma obowiązek określić wysokość zabudowy jednostką metryczną. Uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami. Podkreślić bowiem należy, że określenie „*gabaryt obiektu budowlanego*” nie został zdefiniowany ani w ustawie o p.z.p. ani w rozporządzeniu w sprawie planu. Zgodnie z „Uniwersalnym słownikiem języka polskiego” pod redakcją Stanisława Dubisza, PWN Warszawa 2008 r., s. 960, pod pojęciem „*gabarytów*” w urbanistyce należy rozumieć „*najwyższą linię poziomą zasadniczej części budynku lub zespołu budynków*”. Z kolei zgodnie ze „Słownikiem języka polskiego” pod red. Witolda Doroszewskiego, przez „*wysokość*” należy rozumieć „*odległość między podstawą a wierzchołkiem, a górną płaszczyzną, krawędzią*”, zaś za „Słownikiem języka polskiego”, Wydawnictwa Naukowego PWN, wydanie internetowe przez „*wysokość*” należy rozumieć m.in. „*wymiar czegoś liczony od podstawy w górę*”, bądź „*odległość od jakiegoś punktu do punktu znajdującego się w górze*”. Z powyższych definicji wyraźnie wynika, że przez wysokość należy rozumieć konkretny wymiar (w znaczeniu określenia metrycznego).

Określany w planie miejscowym parametr, tj. wysokości zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów stanowiących zabudowę, w tym także budynków. Zresztą sam uchwałodawca w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały definiuje pojęcie zabudowy, jako „*budynki, budowle i obiekty małej architektury związane z przeznaczeniem podstawowym lub uzupełniającym oraz wszelkie instalacje i urządzenia w tym obiekty infrastruktury technicznej wraz z działką budowlaną na której zlokalizowane są obiekty budowlane*”. Budynki, budowle oraz obiekty małej architektury, stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.), stanowią obiekty budowlane.

Zdaniem organu nadzoru określenie parametru, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Podanie maksymalnej wysokości zabudowy służy postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi.

W związku z powyższym należy podkreślić, iż gmina ma zatem nie tylko prawo, lecz obowiązek określenia w planie maksymalnej wysokości zabudowy na danym terenie, dla wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych tym planem. Określenie ww. parametru w planie miejscowym, należy do wyłącznej kompetencji organów gminy, o czym była mowa wyżej.

Skoro zatem w planie miejscowym dopuszcza się realizację budowli (§ 19 pkt 3 lit. d tiret czwarte i § 20 pkt 3 lit. d tiret czwarte uchwały), to Rada Gminy Opinogóra Górna winna była określić gabaryt tych obiektów budowlanych. W przeciwnym razie zaś, uniemożliwia ich realizację. W tym miejscu przypomnieć należy, iż Rada Gminy w ustalaniu parametru maksymalnej wysokości zabudowy jest samodzielna, zatem nie może odsyłać adresatów planu miejscowego, do innych niezidentyfikowanych przepisów odrębnych w tym przedmiocie (§ 8 uchwały, w brzmieniu: „*Wysokość obiektów budowlanych nie ustalona w planie musi być zgodna z przepisami odrębnymi.*”).

Należy podkreślić, iż realizowana inwestycja musi być zgodna z planem miejscowym, to w nim zawarte są ustalenia w zakresie gabarytów obiektów, jak i wskaźników zagospodarowania terenów. Nieokreślenie podstawowego parametru kształtowania zabudowy, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy dla obiektów budowlanych, innych niż budynki, stanowi o naruszeniu zasad

sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.) i uzasadnia stwierdzenie nieważności ustaleń: **§ 8, § 19 pkt 3 lit. d tiret czwarte i § 20 pkt 3 lit. d tiret czwarte** uchwały.

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 w sprawie planu, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Organ nadzoru wskazuje również, iż 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. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Tymczasem ustalenia:

- **§ 15 ust. 3 pkt 2** uchwały, w brzmieniu: „2) zarząd drogi należy do właścicieli nieruchomości, które obsługuje;”;
- **§ 15 ust. 3 pkt 3** uchwały, w brzmieniu: „3) miejsce i warunki włączenia do publicznego układu komunikacyjnego określa zarządca drogi publicznej.”;
- **§ 16 ust. 1** uchwały, w brzmieniu: „1. Ustala się ogólne zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury – sieci infrastruktury technicznej powinny być prowadzone w liniach rozgraniczających dróg publicznych lub dróg wewnętrznych na warunkach określonych przez zarządcę drogi.”;
- **§ 16 ust. 6 pkt 2** uchwały, w brzmieniu: „usuwanie wszelkich kolizji istniejącej sieci elektroenergetycznej z obiektami projektowanymi na koszt i staraniem inwestora.”,

wykraczają poza kompetencję do określenia w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie planu, zgodnie, z którym zasady powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Należy ponadto zauważyć, że przywołane przepisy, nie tylko naruszają granice kompetencji wyznaczonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., ale prowadzą także do powtórzenia lub modyfikacji określonych przepisów ustawowych dotyczących uprawnień zarządców dróg. Zadania zarządców dróg, związane z administrowaniem drogami są określone w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do ustaleń art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460 z późn. zm.), drogami wewnętrznymi są: drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg. Kwestie dotyczące budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i oznakowania dróg wewnętrznych oraz zarządzania nimi uregulowane zostały art. 8 ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Ponadto w ust. 3 ww. jednostki redakcyjnej uregulowano kwestie dotyczące finansowania, zaś w ust. 4 oznakowania

połączeń dróg wewnętrznych z drogami publicznymi oraz utrzymania urządzeń bezpieczeństwa i organizacji ruchu, związanych z funkcjonowaniem tych połączeń.

W przypadku dróg publicznych, kwestie dotyczące zarządców dróg a także ich obowiązków uregulowane zostały m.in. w art. 19, 20, 20a, 20b, 21 i 22 ustawy o drogach publicznych, zaś ponoszenie ewentualnych kosztów kolizyjnych elementów infrastruktury technicznej, zawarte zostały m.in. w przepisach art. 25 i art. 32 ww. ustawy.

Powyższe ustalenia wykraczają poza ramy delegacji ustawy o p.z.p. Powyższa ustawa zawiera przepisy regulujące zasady obowiązywania planu miejscowego, zatem brak podstawy do zamieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustaleń, o których mowa w przywołanych powyżej przepisach.

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 Opinogóra Górna, 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*”.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ponadto ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

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 bowiem 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.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy przedmiotowego planu miejscowego wynika, iż podejmując uchwałę sformułowano również inne ustalenia wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe dotyczy ustaleń planu, zawartych w:

– § 14 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „Wydzielenie działki budowlanej musi umożliwiać właściwe zagospodarowanie terenu, zgodnie z przeznaczeniem oraz przepisami odrębnymi. W szczególności dotyczy to:

- 1) dostępu do drogi publicznej lub drogi wewnętrznej;
- 2) dojść i dojazdów;
- 3) miejsc postojowych dla samochodów w ilości określonej w planie;
- 4) właściwego gromadzenia odpadów;
- 5) przyłączenia do sieci infrastruktury technicznej.”;

– § 14 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „Wydzielona działka budowlana musi spełniać następujące parametry:

- 1) minimalna szerokość frontu:
 - a) 16,0 m – dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej,
- 2) minimalna powierzchnia:
 - a) dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 700 m²;
- 3) kąt położenia granic działki w stosunku do pasa drogowego od 80^o do 100^o z wyłączeniem działek narożnych lub w dostosowaniu do istniejących podziałów.”;

– § 14 ust. 4 uchwały, w brzmieniu: „Parametry wydzielanych działek ustalone w ust. 3 nie dotyczą:

- 1) wydzieleń pod urządzenia infrastruktury technicznej;
- 2) działek budowlanych wydzielonych przed wejściem w życie planu.”.

W związku z powyższymi ustaleniami wskazać należy, iż z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu wynika, że organy gminy są uprawnione do określenia parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, tj. do określenia: 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 wynika, iż wśród zapisów planu dotyczących szczegółowych zasad i warunków *scalania i podziału nieruchomości* objętych planem miejscowym, a zawartych w Rozdziale 7 uchwały, wprowadzono zasady „wydzielenia działek budowlanych”.

W tym miejscu wyjaśnić należy, iż procedura *scalania 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. z 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 *scalania i podziału*.

Z literalnego brzmienia § 14 ust. 2, 3 i 4 uchwały wynika, iż w ustaleniach tych uregulowano kwestie dotyczące zarówno procedury *scalania i podziału nieruchomości*, jak i *podziału nieruchomości*. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., **nie upoważniały rady gminy do określenia jakichkolwiek zasad i warunków podziałów nieruchomości**, tylko do określenia zasad i warunków 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.). Biorąc pod uwagę fakt, iż uchwałę o przystąpieniu do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego podjęto przed 21 października 2010 r. to organ uchwałodawczy nie był nawet uprawniony do formułowania ustaleń dotyczących określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonej działki budowlanej, bowiem ustalenia w tym zakresie dopuszczone zostały przez ustawodawcę na mocy art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., jedynie dla procedur planistycznych rozpoczętych po zmianie ustawy o p.z.p.

Przytoczone powyżej ustalenia wykraczają poza kompetencje, o których mowa w art. 7 Konstytucji RP, w związku z art. 15 ustawy o p.z.p., w szczególności zaś wyrażonym w jej ust. 2 pkt 8. Brak jest bowiem podstaw prawnych, by w planie miejscowym regulować kwestie dotyczące zasad i warunków podziału nieruchomości.

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).

Organ nadzoru pragnie zwrócić również uwagę na fakt, iż pojęcie „*działka budowlana*” użyte wielokrotnie w § 14 uchwały, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „*działka*”. 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*”. Skoro zatem stosownie do dyspozycji art. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w ustawie tej określono m.in. zasady podziału nieruchomości (art. 1 ust. 1 pkt 2) oraz, jako odrębna procedura, zasady scalania i podziału nieruchomości (art. 1 ust. 1 pkt 3) to zawarte w przytoczonej powyżej definicji działki budowlanej pojęcie „*nieruchomości gruntowej*” lub „*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 niepodzielną, 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 2014 r. poz. 121 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. Nr 38, poz. 454 z późn. zm.).

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*”.

Zawierając regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości, w tym określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych, rada naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 i 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, a winno to wynikać z określonego planem przeznaczenia terenu oraz z możliwości zrealizowania określonych planem warunków zabudowy i oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym.

Biorąc pod uwagę powyższe, istnieje konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń **§ 14 ust. 2**, a także **§ 14 ust. 3 i 4** uchwały, w zakresie w jakim dotyczy procedury *podziału nieruchomości*.

Ponadto w przedmiotowej sprawie bezsporne jest, że w dniu 6 października 2010 r. Rada Gminy Opinogóra Górna podjęła uchwałę Nr XLIII/228/10 w sprawie *przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Opinogóra Górna dla fragmentu miejscowości Władysławowo I*. Uchwałę tę podjęto w oparciu o przepis art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p. Powyższa uchwała, została następnie zmieniona uchwałą Nr V/28/2015 Rady Gminy Opinogóra Górna w sprawie *zmiany uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Opinogóra Górna dla fragmentu miejscowości Władysławowo I*.

Biorąc pod uwagę fakt, iż intencyjną uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu, Rada Gminy Opinogóra Górna podjęła w dniu 6 października 2010 r. oraz mając na uwadze dyspozycję art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [„Do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe”], należało zastosować *vacatio legis*, **określając termin wejścia planu w życie, o którym mowa w art. 29 ust. 1 ustawy o p.z.p., w oparciu o przepisy obowiązujące przed, wspomnianą wyżej, nowelizacją tj. w brzmieniu obowiązującym przed 21 października 2010 r.** tj.: „Uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak **nie wcześniej niż po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa.**”

W związku z powyższym, dodać również należy, iż Rada Gminy Opinogóra Górna w § 1 ust. 1 uchwały stwierdziła, iż przedmiotowy plan miejscowy nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, tymczasem zobowiązana była do zastosowania art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami 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”. Co więcej stwierdzenie zgodności planu miejscowego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest czynnością towarzyszącą uchwaleniu planu i następuje przed uchwaleniem tegoż planu. Powinno ono nastąpić w części wstępnej uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub poprzez wcześniejsze uchwalenie odrębnej uchwały w tym zakresie. Tymczasem Rada Gminy Opinogóra Górna stwierdziła, iż ustalenia planu nie naruszają ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Opinogóra Górna, w Rozdziale 1 przedmiotowej uchwały, tj. w części zawierającej ustalenia ogólne planu. Zatem wymóg uprzedniego stwierdzenia zgodności przedmiotowego planu ze studium nie został formalnie dopełniony.

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 (bez jego wartościowania) 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 X/54/2015 Rady Gminy Opinogóra Górna z dnia 1 października 2015 r. w sprawie sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Opinogóra Górna dla fragmentu miejscowości Władysławowo I, w części dotyczącej ustaleń:

- § 8 uchwały;
- § 14 ust. 2 uchwały;
- § 14 ust. 3 i 4 uchwały, w zakresie w jakim dotyczy procedury podziału nieruchomości;
- § 15 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- § 15 ust. 3 pkt 3 uchwały;

- § 16 ust. 1 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) *na warunkach określonych przez zarządcę drogi (...)*”;
 - § 16 ust. 6 pkt 2 uchwały;
 - § 19 pkt 3 lit. d tiret czwarte uchwały;
 - § 20 pkt 3 lit. d tiret czwarte 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:

Jacek Kozłowski