



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.9.2015.BŁ

Warszawa, 11 lutego 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645, 1318 i z 2014 r. poz. 379 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/14/2014 Rady Gminy Opinogóra Górna z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie zmiany Nr 3 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów wsi: Chrzanówek, Długołęka, Elżbiecin, Opinogóra Górna, Opinogóra-Kolonia, Kołaczków, Kołaki-Budzyno, Kotermań, Pomorze, Przedwojewo, Rembówko, Wierzbowo, Władysławowo, Wola Wierzbowska i Zygmuntowo, gmina Opinogóra Górna, w części dotyczącej ustaleń:

- § 8 uchwały;
- § 14 ust. 2 uchwały;
- § 14 ust. 4 pkt 2 uchwały;
- § 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. 5 pkt 2 uchwały;
- § 19 pkt 3 lit. d tiret drugie uchwały;
- § 20 pkt 3 lit. d tiret drugie uchwały.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Opinogóra Górna, na sesji w dniu 30 grudnia 2014 r., podjęła uchwałę Nr III/14/2014 w sprawie zmiany Nr 3 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów wsi: *Chrzanówek, Długołęka, Elżbiecin, Opinogóra Górna, Opinogóra-Kolonia, Kołaczków, Kołaki-Budzyno, Kotermań, Pomorze, Przedwojewo, Rembówko, Wierzbowo, Władysławowo, Wola Wierzbowska i Zygmuntowo, gmina Opinogóra Górna*. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 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. Art. 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 ustalania 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.).

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.

Redakcja art. 15 ustawy o p.z.p. nie przesądza, o tym, iż katalog wymagań w nim wymieniony musi być przy sporządzaniu planu, uwzględniony obowiązkowo. Wojewoda Mazowiecki stoi jednak na stanowisku, iż obligatoryjność zakresu planu należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Jednakże, skoro plan przewiduje realizację obiektów budowlanych, to zdaniem organu nadzoru, powinien zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Co więcej plan miejscowy, jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Zdaniem organu nadzoru określenie parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu takich jak: maksymalna wysokość zabudowy, maksymalna i minimalna intensywność zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna wyrażone w stosunku do powierzchni działki budowlanej, są jednymi z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wy wpływają na wartość nieruchomości. Należą do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. **Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym, lub ustalenie ich w sposób niejednoznaczny, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym:** w planie miejscowym określa się obowiązkowo: „6) *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 i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów”.*

Z przytoczonego powyżej przepisu ustawy o p.z.p. wynika, że ustalenie m.in. maksymalnej wysokości zabudowy, należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Ustalenie zaś ww. parametru 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. Co więcej określaną w planie miejscowym parametr, tj. **wysokości zabudowy jest pojęciem znacznie szerszym od definicji wysokości budynków**, o której mowa w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.) i **tym samym stanowi odrębną pojęciowo kategorię**. Zresztą sam uchwałodawca w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały definiuje pojęcie zabudowy, jako „*budynki, budowle i obiekty małej architektury (...)*”. 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**.

Organ nadzoru wskazuje, że to na organach gminy spoczywa obowiązek ustalenia wysokości zabudowy w planie miejscowym, dla wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych tym planem.

Skoro na terenach:

- zabudowy usług publicznych z dopuszczeniem obiektów infrastruktury technicznej, oznaczonych symbolami: Up1 i Up2;
- zabudowy usługowej lub zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, stanowiących jednostkę terenową U1,

dopuszczono budowle, to Rada Gminy Opinogóra Górna, winna określić gabaryt tych obiektów budowlanych, w przeciwnym razie uniemożliwia ich realizację. Tymczasem § 19 pkt 3 lit. d i § 20 pkt 3 lit. d uchwały, nie ustala maksymalnej wysokości zabudowy dla innych obiektów budowlanych, niż budynki. Co więcej rada gminy, w powyższym zakresie odsyła do ustaleń § 8 przedmiotowej uchwały, w brzmieniu: „*Wysokość obiektów budowlanych nie ustalona w planie musi być zgodna z przepisami odrębnymi.*”.

Należy jeszcze raz 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. Określenie elementów w planie miejscowym, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., należy do wyłącznej kompetencji organów gminy, o czym była mowa wyżej i nie można tego uprawnienia cedować na inne podmioty czy odsyłać do innych niezidentyfikowanych przepisów odrębnych w tym przedmiocie.

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 tیره drugie i § 20 pkt 3 lit. d tیره drugie** 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 ustawy o p.z.p.) oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie planu*”, 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.

Tymczasem ustalenia:

– § 15 ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „*zarząd drogi należy do właścicieli nieruchomości, które obsługuje;*”;

– § 15 ust. 3 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „*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. 5 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 2013 r. poz. 260 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.

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 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 tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń: § 15 ust. 3 pkt 2 i 3, § 16 ust. 1 uchwały w zakresie sformułowania „(...) na warunkach określonych przez zarządcę drogi (...)” oraz § 16 ust. 5 pkt 2 uchwały.

Ponadto, brak jest również podstaw prawnych do formułowania ustalenia w zakresie „*wydzielenia działki budowlanej*”. Zgodnie z § 14 ust. 2 i 4 uchwały Rada Gminy Opinogóra Górna sformułowała ustalenia w brzmieniu: „*2. Wydzielenie działki budowlanej musi umożliwiać właściwe zagospodarowanie terenu, zgodnie z przeznaczeniem oraz z przepisami odrębnymi. W szczególności dotyczy to: 1) dostępu do drogi publicznej lub drogi wewnętrznej; 2) dojazd i dojazdów; 3) miejsc postojowych dla samochodów w ilości określonej w planie; 4) właściwego gromadzenia odpadów; 5) przyłączenia do sieci infrastruktury technicznej*”. (...) 4. Parametry wydzielanych działek ustalone w ust. 3 nie dotyczą: 1) wydzielenia pod obiekty infrastruktury technicznej; 2) działek budowlanych wydzielonych przed wejściem w życie planu.”.

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 były 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 w ustaleniach planu miejscowego wśród zapisów planu dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, a zawartych w Rozdziale 7, wprowadzono zasady „*wydzielenia działek budowlanych*”. W tym kontekście przypomnieć 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 2014 r. poz. 518 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. Tymczasem z ustaleń § 14 ust. 2 i ust. 4 pkt 2 uchwały wynika, że sformułowano ustalenia dotyczące podziału działki, bądź ustalenia, które nie dotyczą scalenia i 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).

Zawierając regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości, 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. Podobne przekroczenie granic kompetencji nastąpiło w ustaleniach § 14 ust. 4 pkt 2 uchwały, w ramach których wyłączono stosowanie zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości dla już wydzielonych działek budowlanych.

Podsumowując Rada Gminy Opinogóra Górna nie miała jakichkolwiek podstaw prawnych do zawierania ustaleń dotyczących podziałów, 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.). Biorąc pod uwagę istnieje konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń § 14 ust. 2 i ust. 4 pkt 2 uchwały.

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.

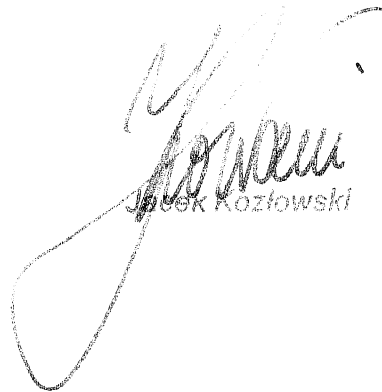
Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr III/14/2014 Rady Gminy Opinogóra Górna z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie zmiany Nr 3 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów wsi: Chrzanówek, Długoleka, Elzbiecin, Opinogóra Górna, Opinogóra-Kolonia, Kołaczków, Kołaki-Budzyno, Kotermań, Pomorze, Przedwojewo, Rembówko, Wierzbowo, Władysławowo, Wola Wierzbowska i Zygmuntowo, gmina Opinogóra Górna, w części dotyczącej ustaleń:

- § 8 uchwały;
- § 14 ust. 2 uchwały;
- § 14 ust. 4 pkt 2 uchwały;

- § 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. 5 pkt 2 uchwały;
 - § 19 pkt 3 lit. d tiret drugie uchwały;
 - § 20 pkt 3 lit. d tiret drugie 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



Jacek Kozłowski