



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.230.2015.JF

Warszawa, 23 października 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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/105/15 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim z dnia 29 września 2015 r. „*w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Nowy Dwór Mazowiecki*”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 września 2015 r., Rada Miejska w Nowym Dworze Mazowieckim podjęła uchwałę Nr XI/105/15 „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Nowy Dwór Mazowiecki”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 8 i art. 20 ust. 1 w związku z art. 27 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 przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 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.

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

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić szereg wartości, 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.).

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.

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.

Uszczegółowienie wspomnianego art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. można odnaleźć w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym „***W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) (...) wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;***”. Powyższe wynika również z dyspozycji zawartej w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zgodnie z którym 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. Ponadto z przepisu § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia, wynika również, iż „Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 8) linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu”. Stosownie do dyspozycji § 8 ust. 2 zd. 1 ww. rozporządzenia „2. Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (...)”.

W § 5 uchwały, zdefiniowano pojęcia dotyczące linii zabudowy, przy czym zgodnie z:

- § 5 pkt 9 uchwały, w brzmieniu: „Ilekoć w uchwale jest mowa o: (...) 9) nieprzekraczalnej linii zabudowy – należy przez to rozumieć oznaczoną na rysunku planu linię wyznaczającą minimalną odległość od linii rozgraniczającej, w jakiej można sytuować budynek;”;
- § 5 pkt 10 uchwały, w brzmieniu: „Ilekoć w uchwale jest mowa o: (...) 10) obowiązującej linii zabudowy – należy przez to rozumieć oznaczoną na rysunku planu linię w jakiej należy sytuować budynek z dopuszczeniem wysunięcia przed linię zabudowy na nie więcej niż 1,50 m:

schodów zewnętrznych, balkonów, tarasów, wykuszy, windy dla osób niepełnosprawnych, podjazdów dla wózków;”.

Zgodnie z **§ 4 ust. 1 pkt 5** uchwały, „1. W planie określa się: (...) 5) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy”, a także zgodnie z **§ 39 pkt 3 lit. a** oraz **§ 43 pkt 3 lit. a** uchwały, „(...) 3) w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu: a) linie zabudowy zgodnie z ustaleniami na rysunku planu, (...)”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń wynika zatem, że linie zabudowy powinny w jednoznaczny sposób określać możliwość sytuowania planowanej zabudowy m.in. w ramach terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 14 ZU i 18 UI.

Tymczasem z wyznaczonych na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy, dla terenu imprez plenerowych, oznaczonego na rysunku planu symbolem 18 UI oraz dla terenu zieleni i usług, oznaczonego na rysunku planu symbolem 14 ZU, nie wynikają w jednoznaczny sposób, granice obszarów, na których może być realizowana nowa zabudowa, dla której warunki zabudowy i zagospodarowania terenu zawarto w ustaleniach **§ 39 pkt 3 i 4** oraz **§ 43 pkt 3 i 4** uchwały.

Wyznaczone na ww. terenach linie zabudowy są nieprecyzyjne, bowiem nie „domykają” obszaru dopuszczonej zabudowy (nie określają obszaru tzw. „ruchu budowlanego”), a tym samym nie przesądzają, na której części terenów wyznaczonymi liniami rozgraniczającymi, można realizować nową zabudowę. Zwrócić należy uwagę na fakt, iż brak „domykania” w tym przypadku nieprzekraczalnej linii zabudowy skutkuje brakiem możliwości jednoznacznego określenia, gdzie ma być lokalizowana nowa zabudowa.

Sytuowanie dopuszczonej ustaleniami planu budowy nowych obiektów na terenach przeznaczonych pod zabudowę, powinno być określone poprzez wyznaczenie na rysunku planu linii zabudowy (np. nieprzekraczalnej lub obowiązującej) w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, a więc od elementu wynikającego z ustaleń planu miejscowego.

Brak linii zabudowy lub ich niejednoznaczne wyznaczenie na rysunku planu, stanowiących jeden z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu, stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Brak ten, zdaniem organu nadzoru, uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i tym samym przesądza o konieczności wyłączenia go, w zakresie dotkniętym opisywanym brakiem, z obrotu prawnego. Powyższe ustalenia uchwały stanowią o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, niezgodności rysunku planu z ustaleniami zawartymi w tekście uchwały, w powyższym zakresie, stanowią także o braku powiązania rysunku z tekstem uchwały, co narusza również przepis § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie organu nadzoru, wymóg dotyczący określenia linii zabudowy ma w tym przypadku szczególne znaczenie dla projektowanego w planie zainwestowania również z uwagi na ustalenie **§ 15 ust. 3** uchwały, z którego wynika obowiązek uwzględnienia ochrony istniejącego krajobrazu kulturowego Twierdzy Modlin.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego również **ustalenia dotyczące określenia maksymalnej wysokości zabudowy oraz gabarytów obiektów 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.

Pojęcie *maksymalnej wysokości zabudowy* zostało przez ustawodawcę wyraźnie wyszczególnione jako wymagany obligatoryjnie wskaźnik kształtowania zabudowy i stało się pojęciem ustawowym. Pojęcie maksymalnej wysokości zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów stanowiących zabudowę, w tym także budynków. Gmina ma zatem nie tylko prawo, lecz obowiązek określenia w planie m.in. maksymalnej wysokości zabudowy na danym terenie. W realizowaniu tego prawa gmina jest samodzielna.

Gmina realizuje swoje uprawnienie i obowiązek do określenia wysokości zabudowy jednostką metryczną. Uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami. Zdaniem organu nadzoru określenie wskaźnika, 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. **Niezależnie od powyższego, zawsze jednak niezbędnym jest podanie maksymalnej wysokości zabudowy w wymiarze metrycznym, czego w przedmiotowej uchwale nie uczyniono, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 2 UW, 7 UW i 14 ZU.**

Tymczasem z ustaleń zawartych w:

- § 28 pkt 3 lit. e uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2 UW ustala się: (...) 3) w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu: (...) e) gabaryty i wysokość zabudowy – zachowanie istniejącego gabarytu i wysokości zabudowy,” wynika, iż dla terenu usług wielofunkcyjnych, oznaczonego symbolem 2 UW, nie ustalono maksymalnej wysokości zabudowy i gabarytów obiektów;
- § 33 pkt 3 lit. e uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 7 UW ustala się: (...) 3) w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu: (...) e) gabaryty i wysokość zabudowy – zachowanie istniejącego gabarytu i wysokości zabudowy,” wynika, iż dla terenu usług wielofunkcyjnych, oznaczonego symbolem 7 UW, nie ustalono maksymalnej wysokości zabudowy i gabarytów obiektów;
- § 39 pkt 3 lit. e uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 14 ZU ustala się: (...) 3) w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu: (...) e) gabaryty i wysokość zabudowy – gabarytów nie określa się, maksymalna wysokość zabudowy bez prawa przekroczenia wysokości korony wałów,” wynika, iż dla terenu zieleni i usług, oznaczonego symbolem 14 ZU, nie ustalono maksymalnej wysokości zabudowy i gabarytów obiektów.

Tym samym ustalenia przedmiotowego planu nie tylko, że nie określają maksymalnej wysokości zabudowy w wymiarze metrycznym i odwołują się do istniejącej zabudowy, to jeszcze zakazują przekroczenia wysokości korony wałów, przy czym należy wskazać, że wysokość tych ostatnich może np. ulec zmianie, wskutek chociażby ich rozbudowy [vide art. 88k ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469)].

W tym miejscu, organ nadzoru jest zobowiązany zwrócić również uwagę na ustalenia § 48 uchwały, w brzmieniu: „W granicach objętych niniejszą uchwałą traci moc miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Miasta Nowy Dwór Mazowiecki przyjęty Uchwałą Nr XIV/154/03 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim z dnia 29 grudnia 2003 r.”, które

wskazują, że uchwalony plan nie jest zmianą planu, lecz jest to nowy plan miejscowy, a tym samym wprost z ustaleń kwestionowanego planu ma wynikać maksymalna wysokość zabudowy.

Ponadto podkreślić należy, że określenie „*gabaryt obiektu budowlanego*” nie został zdefiniowany ani w ustawie o p.z.p. ani w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. 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).

Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy określać wymagane przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wskaźniki i parametry, w tym również maksymalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej **w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.**

Tymczasem z ustaleń zawartych w: § 27 pkt 3 lit. d, § 28 pkt 3 lit. d, § 29 pkt 3 lit. d, § 30 pkt 3 lit. d, § 31 pkt 3 lit. d, § 32 pkt 3 lit. d, § 33 pkt 3 lit. d, § 34 pkt 3 lit. d, § 35 pkt 3 lit. d, § 36 pkt 3 lit. d, § 37 pkt 3 lit. d, § 38 pkt 3 lit. d, § 39 pkt 3 lit. d, § 40 pkt 3 lit. d, § 41 pkt 3 lit. d, § 42 pkt 3 lit. d, § 43 pkt 3 lit. d, § 45 pkt 3 lit. d i § 46 pkt 3 lit. d uchwały, wynika, iż wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej ustalony został w odniesieniu do *powierzchni działki*, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej powinien być określony **w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.**

Organ nadzoru wskazuje, że z redakcji znowelizowanego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, iż wszystkie wskaźniki w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, z woli samego ustawodawcy, odnoszą się do powierzchni działki budowlanej. Tym samym, zarówno w przypadku powierzchni biologicznie czynnej, czy też intensywności zabudowy, wskaźniki te winny odnosić się do powierzchni działki budowlanej. Wskazane powyżej ustalenia uchwały dotyczące określenia minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, dla terenów przeznaczonych pod planowaną zabudowę, stanowią o naruszeniu dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., dotyczącego obligatoryjnych elementów ustaleń planu miejscowego.

Plan miejscowy sporządzany na podstawie ustawy o p.z.p., powinien stosować przepisy zawarte w tej ustawie. Oznacza to konieczność formułowania ustaleń m.in. w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w dostosowaniu do zakresu pojęciowego określonego na potrzeby tej ustawy. W związku z powyższym, ustalenia planu miejscowego dotyczące ww. wskaźnika, powinny zostać ustalone w odniesieniu do ustawowej definicji „*działki budowlanej*”, określonej w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ileokroć w ustawie jest mowa o: (...) 12) „działce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomości 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;*”. Tymczasem na potrzeby przedmiotowego planu miejscowego, przy ustalaniu wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, użyto pojęcia „*działka*”.

Organ nadzoru wskazuje, że przytoczone powyżej pojęcie „*działka budowlana*”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „*działka*”. Otóż skoro w przytoczonej powyżej definicji działki budowlanej

zawarto pojęcie „nieruchomości gruntowej”, a także „działki gruntu”, to powyższe pojęcia należy rozważać w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782 z późn. zm.). 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 niepodzieloną, 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. z 2015 r. poz. 542).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, *„Ilekróć w ustawie jest mowa o: (...) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;”*. Skoro zatem 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 § 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 pojęciem: „działka”, co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsamy z pojęciem działki budowlanej.

Zdaniem organu nadzoru regulując powyższe kwestie, organ stanowiący gminy nie mógł nakazać określania wskaźnika dotyczącego powierzchni biologicznie czynnej w sposób odmienny, bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił już sposób ustalania ww. wskaźnika. Kwestionowane 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.

Wskazać również należy, że z ustaleń zawartych w § 44 uchwały w odniesieniu do terenów zieleni i usług, oznaczonych symbolem 20 ZU, wynika możliwość realizacji infrastruktury technicznej

i komunikacyjnej, przy czym Rada Miejska w Nowym Dworze Mazowieckim nie określiła dla ww. terenu wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, co stanowi o naruszeniu przywołanego powyżej art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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 wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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.

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.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, iż podejmując przedmiotową uchwałę wprowadzono modyfikację normy obowiązującej w innym akcie prawnym. Powyższe dotyczy ustaleń **§ 5 pkt 11** uchwały, w którym zdefiniowano pojęcie „*intensywności zabudowy*”.

Tymczasem ustawodawca w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zdefiniował pojęcie „*intensywności zabudowy*”. Zgodnie z ww. przepisem maksymalna i minimalna intensywność zabudowy to „(...) wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do **powierzchni działki budowlanej**”. W tej sytuacji uznać należy, że definicja zawarta w **§ 5 pkt 11** uchwały, w brzmieniu: „(...) należy przez to rozumieć wskaźnik intensywności zabudowy jako suma powierzchni całkowitej wszystkich budynków na działce do powierzchni działki budowlanej;”, jest modyfikacją definicji zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Zdaniem organu nadzoru regulując kwestie związane z intensywnością zabudowy organ stanowiący gminy nie był uprawniony do definiowania ww. pojęcia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił już sposób ustalania wskaźnika intensywności zabudowy. Zatem kwestionowany przepis uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację i powtórzenie postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza 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.

Zdaniem organu nadzoru parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny być precyzyjne, konkretnie określone, zawężające pole interpretacji, aby nie mogły być rozumiane zbyt szeroko przez organy stosujące prawo.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) „*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.”. Również, stosownie do dyspozycji § 137 załącznika do ww. rozporządzenia, „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.”. Brak jest tym samym podstaw prawnych do formułowania ustaleń, o których mowa w § 5 pkt 11 oraz w pkt 3 lit. d: § 27, § 28, § 29, §30, § 31, § 32, § 33, § 34, § 35, § 36, § 37, § 38, § 39, § 40, § 41, § 42, § 43, § 45 i § 46 pkt 3 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) powierzchni działki (...)”.

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 Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim, 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”.

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.

Brak określenia wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, który stanowi obligatoryjny element planu miejscowego, bądź określenie go w stosunku do *działki* zamiast do *działki budowlanej*, stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części dotyczącej wszystkich jednostek terenowych dotkniętych ww. naruszeniem. Podkreślić przy tym należy, że organ nadzoru nie ma możliwości korygowania we własnym zakresie poszczególnych zapisów uchwały, może jedynie stwierdzić nieważność uchwały w części dotkniętej wadą prawną.

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 z ustaleń zawartych w **§ 9 ust. 2 uchwały** wynika, iż: „2. Dopuszcza się podział istniejących nieruchomości i wydzielenie nowych działek budowlanych, pod warunkiem, że podział odbywa się w ramach jednego terenu oznaczonego liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu lub o różnych zasadach zagospodarowania, które ustalono na rysunku planu – z zachowaniem przepisów odrębnych.”.

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. Ponadto w związku z dyspozycją art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., **Rada Miejska w Nowym Dworze Mazowieckim uprawniona była do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych**.

Tymczasem w ustaleniach planu miejscowego oprócz zapisów dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, wprowadzono ustalenia, zarówno w części tekstowej, jak i graficznej planu, dotyczące zasad dokonywania **podziału nieruchomości** (*quod vide* § 9 ust. 2 uchwały).

W kontekście powyższych unormowań, wskazać należy, że procedura *scalania i podziału nieruchomości* oraz *podziału nieruchomości* stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. 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. Tymczasem w **§ 9 ust. 2 uchwały** wskazano, że „Dopuszcza się **podział istniejących nieruchomości i wydzielenie nowych działek budowlanych**, (...)”, podczas gdy z tego samego **§ 9 ust. 1 uchwały** wynika, iż „Ustala się następujące parametry nieruchomości uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, (...)”.

Podsumowując, Rada Miejska w Nowym Dworze Mazowieckim, miała możliwość określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki, **nie miała jednak podstaw prawnych do dopuszczania podziału istniejących nieruchomości**, które stanowią w istocie określenie zasad dokonywania podziałów, które ponadto zostały już przez ustawodawcę określone m.in. w art. 93 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

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.

Tym samym, Rada Miejska w Nowym Dworze Mazowieckim, nie miała jakichkolwiek podstaw prawnych do zawierania ustaleń dotyczących podziałów, poza określeniem minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych, w związku z dyspozycją art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p. obowiązującego dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r.

Organ nadzoru wskazuje, że 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. Biorąc pod uwagę fakt, iż naruszenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym dotyczą wszystkich terenów funkcjonalnych z wyłączeniem terenów komunikacji, niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Powyższe umożliwi również zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w odpowiednim zakresie.**

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XI/105/15 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim z dnia 29 września 2015 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Nowy Dwór Mazowiecki”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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