



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 XV/86/15 Rady Miejskiej w Nasielsku z dnia 8 października 2015 r. w sprawie: *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Nasielsk obejmującego część wsi Zaborze, w części dotyczącej ustaleń:*

- § 10 ust. 1 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania : „(...) *nowo wydzielonych (...)*”;
- § 10 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania : „(...) *lub w celu powiększenia innej działki budowlanej (...)*”;
- § 10 ust. 1 pkt 3 uchwały;
- § 10 ust. 1 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) 3, (...)”;
- § 15 pkt 4 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *nowo wydzielonych (...)*”;
- § 16 pkt 4 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *nowo wydzielonych (...)*”;
- § 17 pkt 4 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *nowo wydzielonych (...)*”.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Nasielsku, na sesji w dniu 8 października 2015 r., podjęła uchwałę Nr XV/86/15 w sprawie: *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Nasielsk obejmującego część wsi Zaborze*. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 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.

W przedmiotowej sprawie zdaniem organu nadzoru, doszło do naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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.

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

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 Nasielsku, 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 jakiemuś 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.

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

- § 10 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: *„Ustala się następujące szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. 1) ustala się w ustaleniach szczegółowych dla terenów oznaczonych symbolami MN1, MN2, MN3, MN(U)1, MN(U)2, RM1, RM2, RM3 minimalną powierzchnię i szerokość frontu nowo wydzielonych działek oraz kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego;”*;
- § 10 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: *„Ustala się następujące szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. (...) 2) dopuszcza się stosowanie innych gabarytów niż określone w ustaleniach szczegółowych, dla działek wydzielonych pod drogi wewnętrzne, pod urządzenia infrastruktury technicznej lub w celu powiększenia innej działki budowlanej;”*;

- § 10 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „*Ustala się następujące szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. (...) 3) dopuszcza się zachowanie i zagospodarowanie zgodnie z planem działek istniejących;*”;
- § 15 pkt 4 lit. a uchwały, w brzmieniu: „*Na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami MN1, MN2, MN3 ustala się: (...) 4) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek – 1500 m²,*”;
- § 16 pkt 4 lit. a uchwały, w brzmieniu: „*Na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami MN(U)1, MN(U)2, ustala się: (...) 4) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek – 1000 m²,*”;
- § 17 pkt 4 lit. a uchwały, w brzmieniu: „*Na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami RM1, RM2, RM3 ustala się: (...) 4) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek – 2000 m²,*”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu wynika, że obligatoryjne jest określenie szczegółowych zasad i warunków *scalania i podziału nieruchomości* objętych planem miejscowym. Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału winny więc określać parametry działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek, ich powierzchnię oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Fakultatywnym zaś jest, w ramach procedury *podziału nieruchomości*, określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej*, które może z kolei nastąpić, na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego).

Tymczasem z cytowanych powyżej ustaleń planu miejscowego zamiast zapisów dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, wprowadzono także ustalenia, dotyczące zasad dokonywania **podziału nieruchomości**.

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 przywołanych powyżej zapisów jednoznacznie wynika, iż warunki i zasady *podziału nieruchomości* ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Natomiast sama ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Tym samym rada gminy nie posiada kompetencji do tego, aby w formie uchwały, dopuszczać lub nie, podział

nieruchomości na obszarze objętym planem. Pomimo tego, w przywołanych powyżej ustaleniach uchwały Rada określiła zasady podziałów nieruchomości, polegające m.in. na dopuszczeniu podziałów nieruchomości w celu „powiększenia innej działki budowlanej”, określeniu powierzchni oraz szerokości fontu „nowo wydzielonych działek” oraz określiła zasady dotyczące „istniejących działek”, wbrew temu co stawni § 10 ust. 1 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „Ustala się następujące zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. (...) 5) ustalone w pkt. 1, 2, 3, 4 szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości nie dotyczą podziałów realizowanych w oparciu o procedurę inną niż scalanie i podział nieruchomości.”

Organ nadzoru pragnie również podkreślić, iż ustawodawca w sposób wyraźny i jednoznaczny wyraził swą intencję, co do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. W sposób jasny i wyraźny dokonał również zmian w przedmiotowej ustawie dodając art. 15 ust. 3 pkt 10 (dla procedur rozpoczętych po 21 października 2010 r.) umożliwiając tym samym określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej*. W doktrynie prawa wykształcone zostały zasady, co ważniejsze zaakceptowane przez judykaturę, hierarchicznego stosowania poszczególnych rodzajów wykładni. Pierwszeństwo ma wykładnia językowa (gramatyczna), na której poprzestajemy wtedy, kiedy sens przepisu jest wystarczająco jasny przy zastosowaniu dyrektyw językowych. Do kolejnych rodzajów wykładni można sięgać wtedy, gdy wynik wykładni językowej nie jest zadawalający, ze względu na brak jednoznaczności otrzymanej interpretacji. W tym przypadku przepisy są jednoznaczne. Niemniej jednak należy przywołać, w tym miejscu, również zasadę racjonalnego ustawodawcy, który unika tworzenia przepisów zbędnych, czy też powtarzających normy prawne zawarte już w tej samej ustawie. Gdyby przyjąć, iż istnieje przesłanka do określenia zasad podziału nieruchomości rozumianych, jako scalenie i podział nieruchomości, to czemuż służyć by miała zmiana ustawy polegająca na dodaniu możliwości określenia parametru nowotworzonej działki budowlanej (o której mowa w art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z. p.) skoro można by to było zrobić w oparciu o przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p.?

Reasumując, wskazać należy, iż 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.

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 XV/86/15 Rady Miejskiej w Nasielsku z dnia 8 października 2015 r. w sprawie: *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Nasielsk obejmującego część wsi Zaborze*, w części dotyczącej ustaleń:

– § 10 ust. 1 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) nowo wydzielonych (...)”;

- § 10 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *lub w celu powiększenia innej działki budowlanej (...)*”;
- § 10 ust. 1 pkt 3 uchwały;
- § 10 ust. 1 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) 3, (...)”;
- § 15 pkt 4 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *nowo wydzielonych (...)*”;
- § 16 pkt 4 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *nowo wydzielonych (...)*”;
- § 17 pkt 4 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *nowo wydzielonych (...)*”,
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