



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 i 1890)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 482/XVIII/2016 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 17 lutego 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Jazgarzew dla fragmentu terenu położonego pomiędzy ulicami Główną i Leśną”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 10 ust. 2 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) nowo wydzielonych (...)”;
- § 10 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) nowo wydzielonych (...)”;
- § 10 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) nowo wydzielonych (...)”;
- § 10 ust. 4 uchwały;
- § 17 ust. 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na warunkach określonych przez zarządcę sieci (...)”;
- § 24 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- § 25 ust. 3 pkt 2 uchwały.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Piasecznie, na sesji w dniu 17 lutego 2016 r., podjęła uchwałę 482/XVIII/2016 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Jazgarzew dla fragmentu terenu położonego pomiędzy ulicami Główną i Leśną”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń uchwały (wskazanych w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego) 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 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), zwanym 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 ustawy o p.z.p., natomiast rozporządzenie w sprawie planu 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 w § 17 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „*W zakresie zaopatrzenia w wodę: (...) 3. Ustala się dostawę wody poprzez indywidualne przyłącza na warunkach określonych przez zarządcę sieci.*”, sformułowano ustalenia wykraczające poza kompetencję do określenia w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów 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 sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami, określenie warunków powiązań sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie sieci infrastruktury technicznej.

Należy ponadto zauważyć, że przywołany przepis uchwały, nie tylko narusza granice kompetencji wyznaczonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., ale prowadzi także do powtórzenia przepisów ustawowych zawartych w ustawie z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2015 r. poz. 139), w szczególności art. 15 ust. 4, w związku z art. 19 ust. 2 pkt 4.

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 Piasecznie, 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, będącą 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 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 § 17 ust. 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) na warunkach określonych przez zarządcę sieci (...)*”.

Rada Miejska w Piasecznie, wykroczyła poza zakres kompetencji przewidzianej w art. 15 ustawy o p.z.p. również w ustaleniach, o których mowa w:

- § 10 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „*W zakresie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziałów nieruchomości zgodnie z Działem III Rozdział 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustala się:*
 - 1) *normatyw minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek:*
 - a) *1000 m² dla zabudowy wolnostojącej,*
 - b) *800 m² dla zabudowy bliźniaczej;*
 - 2) *minimalną szerokość frontu nowo wydzielanych działek – 18.0 m;*
 - 3) *zasadę wytyczenia bocznych granic nowo wydzielanych działek prostopadle dla linii rozgraniczających ulic pod kątem nie mniejszym niż 70° i nie większym niż 110°;*”;
- § 10 ust. 4 uchwały, w brzmieniu: „*4. Przy scaleniu i podziałach nieruchomości na terenach przylegających do dróg publicznych wprowadza się obowiązek wydzielenia terenów przeznaczonych pod układ komunikacyjnych, zgodnie z rysunkiem planu.*”;
- § 24 ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „*Obowiązujące zasady, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) 2) plan dopuszcza realizację nowej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na działkach, których podział wynika z rozwiązań przestrzennych planu (np. podział w wyniku wytyczenia nowego układu komunikacyjnego) pod warunkiem zachowania ustalonych planem wskaźników minimalnej powierzchni biologicznie czynnej i minimalnej oraz maksymalnej intensywności zabudowy;*”;
- § 25 ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „*Obowiązujące zasady, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) 2) plan dopuszcza realizację nowej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej na działkach, których podział wynika z rozwiązań przestrzennych planu (np. podział w wyniku wytyczenia nowego układu komunikacyjnego) pod warunkiem zachowania ustalonych planem wskaźników minimalnej powierzchni biologicznie czynnej i minimalnej oraz maksymalnej intensywności zabudowy;*”.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „*szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym*”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „*scalania i podziału nieruchomości*”, o której mowa w Dziale III, Rozdziale 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu „*ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego*”.

W kontekście powyższych unormowań planu miejscowego 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.**

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 jego dopuszczalności dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Zwrócić również należy uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady gminy do określenia 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.).

Natomiast określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej* może nastąpić, na podstawie dyspozycji 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). Skoro Rada Miejska w Piasecznie przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu 14 maja 2014 r., to tym samym, **miała możliwość określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej, przy czym z tego uprawnienia skorzystała w ramach ustaleń, o których mowa w § 24 ust. 3 pkt 1 i § 25 ust. 3 pkt 1 uchwały**.

Tymczasem z ustaleń przedmiotowego planu, w ramach ustaleń dotyczących zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości, o których mowa w § 10 ust. 2 uchwały wynika, że Rada Miejska w Piasecznie sformułowała **zasady podziałów nieruchomości**, polegające na określeniu minimalnej powierzchni **nowo wydzielonych** działek, szerokości ich frontów a także kąta ich położenia w odniesieniu do linii rozgraniczających dróg. Nałożyła również dodatkowe **obowiązki** (§ 10 ust. 4 uchwały) oraz **warunki** (§ 24 ust. 3 pkt 2 i § 25 ust. 3 pkt 2 uchwały) **w związku z dokonywanymi podziałami nieruchomości**.

Zawierając regulacje odnoszące się do **zasad dokonywania podziałów nieruchomości**, Rada Miejska w Piasecznie naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 8 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. Wprowadzenie w uchwale zapisów ograniczających podziały nieruchomości powoduje sprzeczność pomiędzy zapisami ustawowymi, a aktem prawa miejscowego.

Zdaniem organu nadzoru, kwestionowane powyżej przepisy uchwały, w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Zawierając je w przepisach planu miejscowego, naruszono w sposób istotny zasady jego sporządzania, rozumiane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu. W tej sytuacji oznacza to konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń:

- § 10 ust. 2 pkt 1, 2 i 3 uchwały w zakresie sformułowania: „(...) *nowo wydzielonych* (...)”;
- § 10 ust. 4 uchwały;
- § 24 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- § 25 ust. 3 pkt 2 uchwały.

Ponadto wskazać należy, iż ustalenia § 10 ust. 4 uchwały, dotyczą części działek ewidencyjnych, znajdujących się poza granicami przedmiotowego planu miejscowego. Zgodnie z § 1 ust. 2 uchwały, południowo - zachodnia granica planu miejscowego, stanowi m.in.: „*południowo wschodnią linię rozgraniczającą ul. Główną*”, co oznacza, iż zachodnia część działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 161 i 160/1 z obrębu Jazgarzew, nie jest objęta przedmiotowym planem miejscowym. Brak zatem podstaw prawnych do wprowadzenia obowiązku wydzielania terenów pod układ komunikacyjny dróg publicznych znajdujących się poza obszarem objętym planem miejscowym, bowiem stanowi to o naruszeniu art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. Analogiczna sytuacja dotyczy działek ewidencyjnych oznaczonych numerami: 165 i 166 z obrębu Jazgarzew, bowiem zgodnie z § 1 ust. 2 uchwały, wschodnia granica planu miejscowego, stanowi m.in. zachodnią linię rozgraniczającą ulicy Leśnej.

W kontekście wskazanych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych naruszeń, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń uchwały z obrotu prawnego.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg przestrzegania zakresu kompetencji określonej w ustawie o p.z.p. oraz w uchwale inicjującej proces sporządzania planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieściśłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073).

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 482/XVIII/2016 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 17 lutego 2016 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Jazgarzew dla fragmentu terenu położonego pomiędzy ulicami Główną i Leśną*”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 10 ust. 2 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) nowo wydzielonych (...)*”;
 - § 10 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) nowo wydzielonych (...)*”;
 - § 10 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) nowo wydzielonych (...)*”;
 - § 10 ust. 4 uchwały;
 - § 17 ust. 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) na warunkach określonych przez zarządcę sieci (...)*”;
 - § 24 ust. 3 pkt 2 uchwały;
 - § 25 ust. 3 pkt 2 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:
Zdzisław Szipiera