



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.63.2016.BL

Warszawa, 19 kwietnia 2016 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 108/XVI/2016 Rady Gminy Zatory z dnia 16 marca 2016 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zatory, część wsi Zatory: działki o numerach ewidencyjnych 3693/2, 3693/8 i 3693/12.”, w zakresie ustaleń:

- § 12 ust. 4 pkt 2 uchwały;
- § 15 ust. 2 pkt 7 uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy Zatory na sesji w dniu 16 marca 2015 r., podjęła uchwałę Nr 108/XVI/2016 „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zatory, część wsi Zatory: działki o numerach ewidencyjnych 3693/2, 3693/8 i 3693/12.”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 i 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.

Zgodnie z ustaleniami 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: istotne 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). 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.

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), 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 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.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy Zatory naruszyła dyspozycję art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., poprzez ustalenia, o których mowa w § 15 ust. 2 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „2. Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: (...) 7) minimalna szerokość działki budowlanej: a) w zabudowie wolnostojącej – 16,0 m, b) w zabudowie bliźniaczej – 10,0 m, c) w zabudowie szeregowej – 6,0 m;”. Nie zawierając zaś obligatoryjnych elementów, tj. szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, naruszyła dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 8 oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu.

W kontekście powyższego unormowania, wskazać należy, że przepisy ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały, nakazywały organom gminy określenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym (art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu), tj. do określenia w ramach tego trybu: minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego oraz upoważniały do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej (art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r.), ustalanych dla potrzeb podziału nieruchomości. Niemniej jednak ustalenia w powyższym zakresie nie zostały poczynione w przedmiotowej uchwale. Rada Gminy Zatory określiła zaś *minimalne szerokości działek budowlanych*, dla potrzeb podziału nieruchomości.

Procedura *scalenia 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. 2015 r. poz. 1774 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.

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 w § 15 ust. 2 pkt 7 uchwały, regulację odnoszącą się *de facto* do podziałów nieruchomości, Rada Gminy Zatory naruszyła 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. O tym, jaka powinna być szerokość działki budowlanej, będzie decydować możliwość zrealizowania, na proponowanej do wydzielenia działce, określonego planem przeznaczenia terenu oraz możliwość zrealizowania określonych planem warunków zabudowy, co oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym.

Zwrócić przy tym należy uwagę, iż przepisy gminne, a takim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, mogą być wydane wyłącznie w zakresie obowiązujących przepisów wyższego rzędu (Konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Wobec hierarchiczności źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i 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 Gminy Zatory, 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*”.

W związku z powyższym, organ nadzoru wskazuje, iż Rada Gminy Zatory:

- formułując ustalenia, o których mowa w § 15 ust. 2 pkt 7 uchwały, naruszyła dyspozycję art. 15 ust. 2 i 3 ww. ustawy, wykraczając poza materię przyznaną przez ustawodawcę do regulacji w ramach ustaleń planu miejscowego.

– nie zawierając w uchwale ustaleń w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu.

Organ nadzoru wskazuje, iż kwestia dotycząca ww. ustaleń była już przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego, z dnia 19 października 2015 r. znak: LEX-I.4131.209.2015.BŁ, w odniesieniu do uchwały Nr 68/XI/2015 Rady Gminy Zatory z dnia 18 września 2015 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zatory, część wsi Zatory”. Kontynuując proces sporządzania i uchwalania planu miejscowego dla działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 3693/2, 3693/8 i 3693/12 z obrębu Zatory, organy gminy zobligowane były tym samym do uwzględnienia ww. rozstrzygnięcia nadzorczego, przy formułowaniu nowych ustaleń planistycznych, czego jednak nie uczyniły. Analiza ustaleń planistycznych wskazuje, iż ponownie, w sposób nieprawidłowy, uregulowano kwestie, o których mowa w § 15 ust. 2 pkt 7 uchwały, jak również zawarto ustalenia nie odnoszące się do obszaru objętego planem miejscowym. Powyższe dotyczy ustaleń zawartych w § 12 ust. 4 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „4. Zaopatrzenie w energię elektryczną: (...) 2) w przypadku braku możliwości zlokalizowania napowietrznych i kablowych linii 0,4 kV w liniach rozgraniczających dróg dopuszcza się ich lokalizację na obszarze objętym planem, zgodnie z przepisami odrębnymi.”, podczas gdy w obszarze objętym planem miejscowym, nie występują żadne drogi, do których odnosi się powyższa regulacja.

Regulacje planistyczne muszą odnosić się do obszaru objętego planem miejscowym (*vide* art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.) i nie mogą regulować kwestii wykraczających poza obszar określony w uchwale przystąpieniowej (*vide* art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.). Jednocześnie rada gminy związana jest granicami przedmiotowymi zakresu planu miejscowego wyznaczonymi przez ustawę, co oznacza, że samodzielnie może określać treść regulacji objętej planem wyłącznie w granicach upoważnienia zawartego w art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe oznacza, że przedmiotem regulacji planu miejscowego winny być ustalenia wskazane przez ustawodawcę, dostosowane do obszaru objętego planem. Jeżeli zatem Rada Gminy Zatory formułuje ustalenia, w stosunku do dróg wyznaczonych liniami rozgraniczającymi, które nie występują w granicach obszaru objętego planem miejscowym, to wykracza ona poza zakres regulacji wynikający z art. 15, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.;

W tym miejscu organ nadzoru ponownie wskazuje na sprzeczność tytułu z podstawą prawną i treścią podjętej uchwały. Z przywołanej podstawy prawnej (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.), a także z samej treści uchwały wynika, iż uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, podczas gdy tytuł wskazuje na podjęcie uchwały w sprawie zmiany planu miejscowego. Kwestia ta była również wskazywana w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Mazowieckiego, z dnia 19 października 2015 r. znak: LEX-I.4131.209.2015.BŁ.

Zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne 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 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 spełnienia dyspozycji:

- art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP w zakresie przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- art. 15 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p, poprzez formułowanie ustaleń w granicach obszaru objętego planem miejscowym.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, 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 nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 108/XVI/2016 Rady Gminy Zatory z dnia 16 marca 2016 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zatory, część wsi Zatory: działki o numerach ewidencyjnych 3693/2, 3693/8 i 3693/12.”, w zakresie ustaleń:

- § 12 ust. 4 pkt 2 uchwały;
- § 15 ust. 2 pkt 7 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