



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 11 lipca 2016 r.

LEX-I.4131.128.2016.JF

**Rada Miasta Siedlce
Skwer Niepodległości 2
08 – 110 Siedlce**

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 XX/241/2016 Rady Miasta Siedlce z dnia 31 maja 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego pomiędzy ulicami: Piłsudskiego, Asza, Pułaskiego i Kochanowskiego w Siedlcach”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 pkt 11 uchwały;
- § 12 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) nowo wydzielanych (...)”;
- § 12 ust. 1 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) nowo wydzielanych (...)”;
- § 12 ust. 1 pkt 5 uchwały, w odniesieniu do trybu podziału;
- § 16 pkt 1 lit. g uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) bez zmiany planu, (...)”;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1 U/MW i 7 U/MW.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 maja 2016 r., Rada Miasta Siedlce podjęła uchwałę Nr XX/241/2016 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego pomiędzy ulicami: Piłsudskiego, Asza, Pułaskiego i Kochanowskiego w Siedlcach”.

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 2016 r. poz. 778), 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 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 jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 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.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Na wstępie wskazać należy, że 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), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7. Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia.

W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne. 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.

Tymczasem, ustalenia zawarte w § 2 pkt 11 uchwały, w brzmieniu: „Ilekoć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 11) obiekcie handlowym o powierzchni sprzedaży powyżej 2000m² – należy przez to rozumieć obiekt handlowo-usługowy obejmujący lokale handlowe o łącznej powierzchni sprzedaży przekraczającej 2 000 m² oraz lokale usługowe, w których prowadzona jest działalność z zakresu usług gastronomii, zdrowia, kultury, rozrywki, sportu, rekreacji i turystyki oraz towarzysząca temu obiektowi infrastruktura, w tym garaże i parkingi samochodowe;”, wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określania w planie miejscowym, w zależności od potrzeb, granic terenów pod budowę obiektów handlowych, o których mowa w art. 10 ust. 3a ustawy o p.z.p.

W kontekście powyższych ustaleń wskazać należy, iż stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 19 ustawy o p.z.p. „Ilekoć w ustawie jest mowa o: (...) 19) „powierzchni sprzedaży” - należy przez to rozumieć tę część ogólnodostępnej **powierzchni obiektu handlowego stanowiącego całość techniczno-użytkową**, przeznaczonego do sprzedaży detalicznej, w której odbywa się bezpośrednia sprzedaż towarów (bez wliczania do niej powierzchni usług i gastronomii oraz powierzchni pomocniczej, do której zalicza się powierzchnie magazynów, biur, komunikacji, ekspozycji wystawowej itp.).”. Ponadto, zgodnie z art. 10 ust. 3a i 3b ww. ustawy „3a. Jeżeli na terenie gminy przewiduje się lokalizację obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², w studium określa się obszary, na których mogą być one sytuowane. 3b. Lokalizacja obiektów, o których mowa w ust. 3a, może nastąpić wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.”.

Z definicji *powierzchni sprzedaży*, o której mowa w art. 2 pkt 19 ustawy o p.z.p. wynika zatem, iż obiektem handlowym o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² jest:

- **obiekt handlowy stanowiący całość techniczno – użytkową**, nie zaś obiekt handlowo – usługowy;
- **część ogólnodostępnej powierzchni obiektu handlowego, przeznaczonego do sprzedaży detalicznej, w której odbywa się bezpośrednia sprzedaż towarów**, nie zaś lokal handlowy oraz lokale usługowe;
- **część, w której odbywa się sprzedaż bez wliczania do niej powierzchni usług i gastronomii oraz powierzchni pomocniczej, do której zalicza się powierzchnie magazynów, biur, komunikacji, ekspozycji wystawowej itp.**, podczas gdy w uchwale zaliczono do niego lokale usługowe, w których prowadzona jest działalność z zakresu usług gastronomii, zdrowia, kultury, rozrywki, sportu, rekreacji i turystyki oraz towarzysząca temu obiektowi infrastruktura, w tym garaże i parkingi samochodowe.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż **przepisy ustawy o p.z.p., nie dają podstaw do przyjęcia, że organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do modyfikowania definicji zawartych w tej ustawie**, określa ona bowiem ogólne ramy tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Gdyby zatem wolą ustawodawcy było przyznanie radzie gminy uprawnienia do modyfikacji definicji ustawowej w akcie prawa miejscowego, to uprawnienie takie zawarte zostałoby wyraźnie w ustawie lub rozporządzeniu wykonawczym. Wykładnia literalna nie daje podstaw do przyjęcia, iż ustawa o p.z.p. przyznaje radzie gminy takie uprawnienie, podobnie zresztą, jak wykładnia celowościowa i funkcjonalna.

Stanowisko organu nadzoru jest tożsame ze stanowiskiem judykatury, iż „praktyka formułowania kilku definicji legalnych nie tylko nie spełnia funkcji dla której stosuje się ten środek techniki prawodawczej, ale dodatkowo powoduje merytorycznie nieuzasadnione wątpliwości interpretacyjne, prowadząc tym samym do niejedności rozumienia danego terminu,

a w konsekwencji – niejednołitości decydowania przy wykorzystaniu takich definicji do budowy stosownej normy prawnej. Ma więc skutek dysfunkcyjny w stosunku do celów związanych z definiowaniem legalnym, co jednoznacznie skłania do braku akceptacji takiej praktyki” (wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 531/10; opubl. LEX nr 673876).

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.

Biorąc powyższe pod uwagę wskazać również należy, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (*lex interior non derogat legi superiori*).

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 Miasta Siedlce, 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 kompetencji 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”.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia „Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych”.

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenu, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością, szczegółowo uregulowanego w ustawie, trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego, określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

W związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p., również każda zmiana planu miejscowego, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu. Nie ma podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian.

Tymczasem, zgodnie z § 16 pkt 1 lit. g uchwały: „Ustala się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej dla obsługi terenu objętego planem: 1) w zakresie uzbrojenia terenu ustala się: (...) g) dopuszcza się, bez zmiany planu, przebudowę, rozbudowę i przeniesienie istniejącej sieci i obiektów infrastruktury technicznej, kolidujących z projektowaną zabudową, obiektami i zagospodarowaniem terenu;”.

Organ nadzoru wskazuje, że skoro z dyspozycji art. 27 ustawy o p.z.p. wynika, iż zmiana planu następuje w takim trybie w jakim są one uchwalane, to oznacza, że co do zasady, uchwała w sprawie zmiany planu miejscowego, winna składać się z części tekstowej oraz graficznej, stanowiącej jeden z załączników do uchwały. Zdaniem organu nadzoru w szczególnej sytuacji, gdy dokonywana jest zmiana części tekstowej uchwały, która nie wywołuje zmian w części graficznej, uchwała w sprawie zmiany planu miejscowego może nie zawierać rysunku.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 82 załącznika do rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej „Zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów.”. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, ogólna zasada dotycząca redagowania przepisów zmieniających. Zgodnie z tą zasadą zmiany przeprowadza się w sposób redakcyjny, a więc poprzez:

- uchylenie niektórych przepisów aktu nowelizowanego lub
- zastąpienie niektórych jego przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu, lub
- dodanie do niego nowych przepisów.

Powyższe zasady znajdują również swoje potwierdzenie w § 85 ust. 1 i § 86 ww. załącznika do rozporządzenia.

Biorąc powyższe pod uwagę ustalenia **§ 16 pkt 1 lit. g** uchwały naruszają zarówno art. 27 ustawy o p.z.p., jak również zasady legislacji określone w ww. przepisach.

Ponadto 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, Rozdz. 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 wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „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”.

Tymczasem, zgodnie z **§ 12 ust. 1 pkt 2, 3 i 5** uchwały: „Ustala się szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: (...) 2) kierunki linii granic nowo wydzielanych działek winny odpowiadać kierunkom linii rozgraniczających ulic publicznych tj. być prowadzone prostopadle lub równoległe do linii rozgraniczających ulic; 3) dopuszcza się dostosowanie kierunków linii granic nowo wydzielanych działek do kierunków linii granic działek istniejących, w przypadku gdy linie rozgraniczające drogi nie zachowują kąta prostego w stosunku do granic działek istniejących; (...) 5) dopuszcza się wydzielenie działek o powierzchni lub szerokości frontu mniejszej niż określona w ustaleniach szczegółowych w przypadku działek przeznaczonych pod obiekty infrastruktury technicznej lub na cele obsługi komunikacyjnej.”.

W tym kontekście przypomnieć należy, iż 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 scalenia i podziału. Tymczasem z przywołanych powyżej ustaleń § 12 ust. 1 pkt 2, 3 i 5 uchwały wynika, że plan reguluje kwestie dotyczące nowo wydzielanych działek oraz dopuszcza wydzielenie działek w ramach procedury 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). Również kwestia dotycząca połączenia i ponownego podziału na działki gruntu została uregulowana w art. 98b ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Podsumowując, należy wskazać, iż Rada Miasta Siedlce, nie miała jakichkolwiek podstaw prawnych do zawierania ustaleń dotyczących nowo wydzielanych działek oraz dopuszczających wydzielenie działek w odniesieniu do trybu scalenia i podziału, poza określeniem minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych (art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., dla procedur wszczętych od 21 października 2010 r.), z którego to uprawnienia skorzystała w ramach ustaleń zawartych w: § 13, § 22 pkt 6, § 25 pkt 6, § 26 pkt 6, § 27 pkt 6 i § 28 pkt 6 uchwały.

Stanowisko, w zakresie określenia zasad scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 814/12; cbosa
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2274/12; cbosa;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2013 r., sygn. akt. IV SA/Wa 1515/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 897/14.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14 wskazał, iż: „Istotą scalenia i późniejszego podziału nieruchomości jest stworzenie podstaw dla bardziej efektywnego wykorzystania i zagospodarowania terenów przeznaczonych na szczególne inwestycje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Postępowanie to ma na celu przede wszystkim ułatwienie realizacji globalnej i kompleksowej zmiany konfiguracji rozmieszczenia poszczególnych nieruchomości celem korzystniejszego ich zagospodarowania, stworzenia dostępu do dróg publicznych, uzbrojenia oraz urządzenia infrastruktury technicznej. W uproszczeniu można przyjąć, że scalenie polega na połączeniu w jedną całość kilku czy nawet kilkudziesięciu rozdrobnionych lub też niekorzystnie położonych nieruchomości celem późniejszego dokonania ponownego podziału na tę samą ilość nieruchomości, które podlegały scaleniu,

z zachowaniem proporcji w zakresie powierzchni tych scalonych nieruchomości, jednakże ze zmianą w zakresie ich usytuowania a także przeznaczenia - z jednoczesnym wydzieleniem odpowiednich dróg i urządzeniem infrastruktury technicznej dla wszystkich nieruchomości biorących udział w scaleniu. Ma to na celu efektywniejsze wykorzystanie określonego terenu. "Scalenie i podział" obejmuje więcej niż jedną nieruchomość, w konsekwencji powyższego w postępowaniu tym występuje zarówno wielość podmiotów w nim uczestniczących jak i wielość przedmiotów [nieruchomości]. W postępowaniu tym reprezentowane są indywidualne interesy poszczególnych jednostek jak również interesy wspólne dla wszystkich zainteresowanych łącznie z odniesieniem także do celów publicznych. Stąd też ustawodawca, uwzględniając złożoność ww procedury i wielość podmiotów w niej uczestniczących, wielkość objętego postępowaniem terenu a także okoliczność, że dotychczas niekorzystnie usytuowane i o niekorzystnych parametrach nieruchomości w wyniku tego postępowania mają zyskać pożądany z punktu widzenia planowania i zagospodarowania przestrzennego – efekt – uznał za konieczne określenie w planie zasad scalenia i podziału. Zgodnie z § 4 ust. 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „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”. Tego typu ustalenia mogą być respektowane wyłącznie na dużym obszarze w ramach procedury kształtowania przestrzennego danego terenu.

Czym innym jest natomiast "podział nieruchomości", który zresztą nie został ustawowo zdefiniowany. W doktrynie, w zależności od kontekstu, wyróżnia się podział "prawny"; podział "wieczystoksięgowy" albo wyłącznie administracyjny [inaczej "geodezyjny" lub "ewidencyjny"] podział nieruchomości (por. np. G Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości, Problematyka prawna*, Lexis Nexis, Warszawa 2009, s. 241, 562; M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 442 i n). Zasady i tryb administracyjnego postępowania o podział nieruchomości regulują przepisy zawarte w art. 92 – 100 ugn oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. 2004, Nr 268, poz. 2663). Przedmiotem takiego administracyjnego postępowania podziałowego jest zatwierdzenie w formie decyzji administracyjnej projektu podziału nieruchomości, tj. zatwierdzenie geodezyjnego (ewidencyjnego) wydzielenia w ramach jednej działki ewidencyjnej większej liczby działek ewidencyjnych.

Mylenie tych dwóch procedur (scalenia i podziału nieruchomości oraz podziału nieruchomości) i ustanawianie w mpzp zamiennych ustaleń w tym zakresie – z punktu widzenia techniki legislacyjnej należy uznać za niedopuszczalne. (...) Sporny plan dopuszcza np. "możliwość dokonywania podziału na działki budowlane" bądź ustanawia zakaz takiego podziału (np. w § 17 ust. 4 uchwały, § 21 ust. 5 uchwały, w § 23 ust. 4 uchwały) a przy tym (również bez podstawy prawnej) określa parametry: minimalnej szerokości wydzielanych działek budowlanych, powierzchni wydzielanej działki oraz kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego (§ 11 ust. 9, § 13 ust. 8, § 15 ust. 7 i § 16 ust. 6 uchwały, w § 8 ust. 20 uchwały). Trzeba podkreślić, że przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 upzp w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziału nieruchomości, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Aktualne brzmienie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym również nie daje podstaw do określania w planie zasad podziału nieruchomości gdyż wszelkie wymogi w tym zakresie określają przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Określenie w mpzp minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej może nastąpić (zresztą fakultatywnie) w oparciu o art. 15 ust. 3 ust. 10 upzp dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Skoro zatem Rada Gminy P. , przystąpiła

do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu [...] czerwca 2010 r. (uchwała Nr [...]), to tym samym, jak słusznie zarzucił Wojewoda, nie miała podstaw do określenia w mpzp zarówno minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, a tym bardziej nie miała podstaw prawnych do określenia minimalnej szerokości frontu działki budowlanej w odniesieniu do trybu podziału czy kąta położenia granic w stosunku do przyległego pasa drogowego. (...) W tym kontekście należy jednoznacznie podkreślić, że przedmiotem pojedynczego podziału nieruchomości jest konkretna działka ewidencyjna, która już z samego założenia tj. przed dokonaniem podziału (ani gdy chodzi o szerokość frontu ani gdy chodzi o kąt położenia granic w stosunku do drogi) może nie spełniać parametrów określonych w mpzp. Utrzymanie powyższych zapisów planu w obrocie prawnym skutkowałoby niezasadnym ograniczeniem konstytucyjnie chronionego prawa własności a w szczególności prawa do dysponowania i rozporządzania nieruchomością. Wszelkie ograniczenia prawa własności po pierwsze winny być proporcjonalne do zamierzonego celu a ponadto winny wynikać wyłącznie z aktu prawa o randze ustawowej a nie z aktu prawa miejscowego. Wprowadzenie w mpzp ograniczeń prawa własności musi mieć umocowanie w ustawie, a tego, gdy chodzi o zasady podziału nieruchomości ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje.”.

Należy również wskazać, iż stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. „**W planie miejscowym określa się obowiązkowo:** (...) 6) **zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;**”. Obligatoryjność zakresu ustaleń planu należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro plan przewiduje realizację obiektów budowlanych, to powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Co więcej, plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Zdaniem organu nadzoru, określenie parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu takich jak: maksymalna i minimalna intensywność zabudowy oraz **powierzchnia biologicznie czynna wyrażone w stosunku do powierzchni działki budowlanej**, należy do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości. Należą również do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. **Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym lub ustalenie ich w sposób niejednoznaczny, bądź nienormatywny, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.**

Tymczasem, dla terenów usług i zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, oznaczonych symbolami 1 U/MW i 7 U/MW, zgodnie z § 22 pkt 3 lit. d oraz § 28 pkt 3 lit. d uchwały: „d) **minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej – nie ogranicza się.**”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały wynika więc, że w odniesieniu do ww. jednostek terenowych, nie określono w sposób normatywny wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. Tym samym ustalenia: **§ 22 pkt 3 lit. d** oraz **§ 28 pkt 3 lit. d** uchwały, nie spełniają wymogów dotyczących obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z wymogiem § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, 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.

W związku z powyższym uznać należy, iż ustalenia dotyczące wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej nie zostały jednoznacznie określone, co umożliwia dowolne i uznaniowe zagospodarowanie ww. terenów, w zależności od interpretacji organu wydającego pozwolenie na budowę na podstawie ustaleń tego planu. Skoro zatem plan miejscowy stanowi bezpośrednią podstawę do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę (opcjonalnie zgłoszenia), to jego zapisy winny być jednoznaczne, nie zaś uznaniowe, a więc zależne od różnorodnej interpretacji organów. To do wyłącznej kompetencji organu uchwałodawczego należy określenie powyższego parametru. Brak także kompetencji do cedowania uprawnień, w tym zakresie na inne organy, bądź podmioty.

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. wskaźników, powinny zostać ustalone również w odniesieniu do terenów usług i zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, oznaczonych symbolami: 1 U/MW i 7 U/MW.

Organ nadzoru wskazuje, iż ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym obligatoryjny minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej odnoszą się do „nowych” inwestycji, a więc inwestycji realizowanych dopiero w oparciu o ustalenia tegoż planu. Bez znaczenia zatem jest istniejący stan zagospodarowania poszczególnych jednostek terenowych, które pozostaną w dotychczasowym użytkowaniu na podstawie dyspozycji art. 35 ustawy o p.z.p.

Skoro zatem wskaźniki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, ustala się nie dla istniejącego, lecz projektowanego zainwestowania, to ustalenia w tym zakresie winny być poczynione w sposób jednoznaczny, tzn. poprzez wskazanie liczbowo udziału takiej powierzchni w ramach każdej działki budowlanej.

Ustalenia w powyższym zakresie zaliczone zostały, przez ustawodawcę, do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, zaś ich brak stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, a w konsekwencji oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do ww. terenów, **co umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w odpowiednim zakresie**.

W kontekście powyższych 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 przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji:

- art. 15 ustawy o p.z.p., a także art. 7 Konstytucji RP, w zakresie przestrzegania granic kompetencji;
- art. 27 ustawy o p.z.p., w zakresie trybu dokonania zmiany planu miejscowego;
- 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, w zakresie określenia wszystkich wskaźników zagospodarowania terenu;

- art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie określenia parametrów działek uzyskiwanych w ramach procedury scalenia i podziału.

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. akt 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 okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XX/241/2016 Rady Miasta Siedlce z dnia 31 maja 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego pomiędzy ulicami: Piłsudskiego, Asza, Pułaskiego i Kochanowskiego w Siedlcach”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 pkt 11 uchwały;
- § 12 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) nowo wydzielanych (...)”;
- § 12 ust. 1 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) nowo wydzielanych (...)”;
- § 12 ust. 1 pkt 5 uchwały, w odniesieniu do trybu podziału;
- § 16 pkt 1 lit. g uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), bez zmiany planu, (...)”;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1 U/MW i 7 U/MW,

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, 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

Zdzisław Sipiera