



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 24 czerwca 2016 r.

LEX-I.4131.130.2016.BŁ

**Rada Miejska w Mszczonowie  
Plac Piłsudskiego 1  
96 - 320 Mszczonów**

### **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 XXIII/162/16 Rady Miejskiej w Mszczonowie z dnia 1 czerwca 2016 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mszczonów obejmującego fragment miejscowości Grabce Wręckie”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 32 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanych (...)”;
- § 32 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanych (...) wydzielanych (...)”;
- § 34 ust. 2 pkt 2 lit. a tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) i 2KD/D (...)”;
- § 34 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej”, w odniesieniu do ustaleń § 34 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze uchwały;
- § 34 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki na terenie R (...)”.

#### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Mszczonowie na sesji w dniu 1 czerwca 2016 r., podjęła uchwałę Nr XXIII/162/16 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mszczonów obejmującego fragment miejscowości Grabce Wręckie”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 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.

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.

Z dyspozycji art. 15 ustawy o p.z.p. wynika, iż projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), zaś art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. W planie miejscowym określa się obowiązkowo, między innymi, przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (ust. 2 pkt 1) i linie zabudowy (ust. 2 pkt 6). Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna. W judykaturze utrwalony jest pogląd, że **ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.** Co więcej sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 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*”.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej, a częścią graficzną. Mianowicie dla terenów rolniczych, oznaczonych symbolami 1R i 2R w § 34 ust. 2 pkt 2 lit. a tiret pierwsze uchwały określono, „2) *Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu* a) *Nieprzekraczalne linie zabudowy – 10,0m od linii rozgraniczających tereny dróg o symbolu 1KD/D i 2KD/D,*”, podczas gdy z rysunku planu wynika, iż żadna z ww. jednostek nie graniczy z drogą o symbolu 2KD/D.

Organ nadzoru podkreśla, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym urządzeniem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p.), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (orzeczenie SN z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606).

Wskazać przy tym należy iż skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 *in fine* ustawy o p.z.p.), także z uwagi na fakt, że wspomniana część graficzna

stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą w praktyce uniemożliwić zastosowanie tego planu w praktyce. Dlatego też, biorąc pod uwagę powyższe, niezbędnym jest stwierdzenie nieważności § 34 ust. 2 pkt 2 lit. a tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) i 2KD/D (...)”. Stwierdzenie nieważności ww. ustalenia uchwały, doprowadzi do spójności części tekstowej z częścią graficzną, nie naruszając przy tym komunikatywności pozostałej części aktu prawnego.

Organ nadzoru wskazuje, iż obligatoryjność zakresu ustaleń planu należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro jednak plan miejscowy przewiduje realizację obiektów budowlanych, to powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., tj. zgodnie z brzmieniem ww. przepisu obowiązującego w dacie rozpoczęcia procedury sporządzania przedmiotowego planu miejscowego: „(...) *maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;*”. 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 wysokość zabudowy, 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, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.**

Tymczasem udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, w odniesieniu do terenów rolniczych, oznaczonych symbolami 1R i 2R, o którym mowa w § 34 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w brzmieniu: „- *minimalną powierzchnię biologicznie czynną w stosunku do powierzchni działki na terenie R – 60%*”, został określony niezgodnie z dyspozycją zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., tj. **nie został określony w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, a do powierzchni działki** pomimo ustaleń zawartych w § 34 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „2) *Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (...) b) Parametry zabudowy działki budowlanej.*”.

Plan miejscowy sporządzany na podstawie ustawy o p.z.p., powinien stosować przepisy zawarte w tej ustawie. Oznacza to konieczność formułowania ustaleń m.in. w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w dostosowaniu do zakresu pojęciowego określonego na potrzeby tej ustawy. W związku z powyższym, ustalenia planu miejscowego dotyczące ww. wskaźnika, powinny zostać ustalone w odniesieniu do ustawowej definicji „**działki budowlanej**”, określonej w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ilekcioć w ustawie jest mowa o: (...) 12) „działce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;*”.

Tymczasem, na potrzeby przedmiotowego planu miejscowego, w odniesieniu do terenów rolniczych oznaczonych symbolem R, użyto pojęcia „działki”, zamiast „działki budowlanej”, o której mowa w ustawie o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że przytoczone powyżej pojęcie „*działka budowlana*”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „*działka*”, użytym w § 34 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały. Otóż skoro w przytoczonej powyżej definicji działki budowlanej zawarto pojęcie „*nieruchomości gruntowej*”, a także „*działki gruntu*”, to powyższe pojęcia należy rozważać w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.). Zgodnie z ww. ustawą przez:

- *nieruchomość gruntową* – należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (*vide art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami*);
- *działce gruntu* – należy przez to rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami*).

Pojęciu „*nieruchomość gruntowa*” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „*działka gruntu*” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520 z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2015 r. poz. 542 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, „*Ilekróć w ustawie jest mowa o: (...) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;*”. Skoro zatem na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie § 9 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków [*§ 9 ust. 1 Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych*].

Egzegeza przytoczonych powyżej zapisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsamy z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem w ustaleniach planu uchwałodawca operuje pojęciem: „*działka*”, co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsamy z pojęciem działki budowlanej.

Zdaniem organu nadzoru regulując powyższe kwestie, organ stanowiący gminy nie mógł nakazać określania powierzchni biologicznie czynnej w sposób odmienny, bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił już sposób ustalania ww. wskaźnika. Kwestionowany § 34 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) w stosunku do powierzchni działki na terenie R (...)*”, stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu

uchwałodawczego gminy. Tym samym, naruszono zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu. Uzasadnione jest tym samym stwierdzenie jego nieważności.

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 Miejska w Mszczonowie, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

W kontekście powyższego organ nadzoru, wskazuje, iż w odniesieniu do ustalonej w przedmiotowym planie powierzchni zabudowy, w ramach terenów rolniczych o symbolach 1R i 2R występują wzajemnie sprzeczne ustalenia. Mianowicie, zgodnie z § 34 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, Rada Miejska w Mszczonowie, ustaliła w ramach terenów rolniczych: „2) *Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (...)* b) **Parametry zabudowy działki budowlanej**.”, zaś w myśl § 34 ust. 2 pkt 2 lit. b **tiret pierwsze** uchwały, ustaliła: „- *maksymalna powierzchnia zabudowy w stosunku do powierzchni działki na terenie R - 20%*.”. Zaznaczyć przy tym jednak należy, iż stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie rozpoczęcia procedury sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, ustalenia w zakresie maksymalnej powierzchni zabudowy, nie należą do obligatoryjnych ustaleń treści planu. Niemniej jednak, jeżeli uchwałodawca zdecydował się na określenie ww. wskaźnika dla terenów rolniczych, to powinien to zrobić w sposób jednoznaczny. Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny być bowiem precyzyjne, konkretnie określone, zawężające pole interpretacji, aby nie mogły być rozumiane zbyt szeroko przez organy stosujące prawo. Odwołując się zaś w jednych ustaleniach planu do „*działki budowlanej*”, w drugich zaś do „*działki*”, przy ustalaniu maksymalnej powierzchni zabudowy dla terenów rolniczych, nie spełnił ww. wymogów.

Biorąc pod uwagę fakt, iż stosownie do dyspozycji § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu „ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń

projektu tekstu planu miejscowego: (...) 6) 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;”, niezbędne jest stwierdzenie nieważności § 34 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: (...) *budowlanej*”, w odniesieniu do ustaleń § 34 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze uchwały.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, 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 o gospodarce nieruchomościami. 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”.

Tymczasem uchwałodawca w ramach ustaleń dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości w § 32 ust. 2 pkt 3 uchwały, zawarł ustalenia dotyczące podziału nieruchomości, tj. zamiast określić powierzchnie działek uzyskiwanych w ramach procedury scalania i podziału nieruchomości określił:

„a) Minimalne powierzchnie działek **budowlanych**

– 2000m<sup>2</sup>;

– ustalenia minimalnych powierzchni działek **budowlanych** nie dotyczą: działek **wydzielanych** dla potrzeb lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej;”.

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 Mszczonowie przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu 29 sierpnia 2012 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 § 32 ust. 2 pkt 4 uchwały.

W związku z powyższym podkreślić należy, iż przepisy obowiązujące w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały, na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu, upoważniały, w ramach szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, do określenia powierzchni **działek**, minimalnej lub maksymalnej szerokości frontów **działek**, a także kąta położenia **działek** w stosunku do pasa drogowego, a nie do określenia **minimalnych powierzchni działek budowlanych** czy **powierzchni wydzielanych działek**. Przypomnieć w tym miejscu jeszcze raz należy, iż pojęcie „*działka budowlana*” użyte w cytowanych ustaleniach uchwały, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „*działka*”, o czym była mowa we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Rada Miejska w Mszczonowie w § 32 ust. 2 pkt 3 uchwały, formułując ustalenia dotyczące zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, winna uwzględnić przepisy art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu. W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności:

- § 32 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) budowlanych (...)*”;
- § 32 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) budowlanych (...) wydzielanych (...)*”.

Stanowisko, w zakresie określenia zasad i warunków 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;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2012 r. sygn. akt II OSK 2274/12;
- 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.

W kontekście wskazanych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym 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 spełnienia dyspozycji:

- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie powiązania części tekstowej z częścią graficzną;
- art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie określenia parametrów działek uzyskiwanych w ramach procedury scalenia i podziału;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w zakresie określania minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej;
- 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.

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 wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIII/162/16 Rady Miejskiej w Mszczonowie z dnia 1 czerwca 2016 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mszczonów obejmującego fragment miejscowości Grabce Wręckie”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 32 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanych (...)”;
- § 32 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanych (...) wydzielanych (...)”;
- § 34 ust. 2 pkt 2 lit. a tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) i 2KD/D (...)”;
- § 34 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej”, w odniesieniu do ustaleń § 34 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze uchwały;
- § 34 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki na terenie R (...)”,

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