



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.155.2016.BŁ

Warszawa, 29 lipca 2016 r.

**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 XXIV/174/16 Rady Miejskiej w Mszczonowie z dnia 29 czerwca 2016 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mszczonów obejmującego fragment miejscowości Adamowice, fragment miejscowości Gurba i fragment miejscowości Powązki”, w odniesieniu do ustaleń:

- części tekstowej oraz graficznej uchwały, w zakresie terenu oznaczonego symbolem 1PG;
- tytułu Rozdziału 3. zawartego w Dziale I pn. Przepisy ogólne, w zakresie sformułowania: „(...) oraz podziału (...)”;
- § 14 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz podziału (...)”;
- § 35 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) nowo wydzielanych (...)”;
- § 35 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wydzielanych (...)”;
- § 35 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) nowo wydzielanych (...)”;
- § 36 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) nowo wydzielanych (...) wydzielanych (...)”;
- § 36 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) nowo wydzielanych (...)”;
- § 37 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) nowo wydzielanych (...) wydzielanych (...)”;
- § 37 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) nowo wydzielanych (...)”;
- § 38 ust. 2 pkt 2 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) nowo wydzielanych (...)”;
- § 38 ust. 2 pkt 2 lit. a tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wydzielanych (...)”;
- § 38 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) nowo wydzielanych (...)”;
- § 39 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) nowo wydzielanych (...)”;
- § 39 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wydzielanych (...)”;
- § 39 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) nowo wydzielanych (...)”;
- § 40 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) nowo wydzielanych (...)”;
- § 40 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wydzielanych (...)”;

- § 40 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *nowo wydzielanych* (...)”;
- § 41 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *nowo wydzielanych* (...)”;
- § 41 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *wydzielanych* (...)”;
- § 41 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *nowo wydzielanych* (...)”;
- § 42 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *nowo wydzielanych* (...)”;
- § 42 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *wydzielanych* (...)”;
- § 42 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *nowo wydzielanych* (...)”;
- § 43 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *nowo wydzielanych* (...)”;
- § 43 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *wydzielanych* (...)”;
- § 43 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *nowo wydzielanych* (...)”;
- § 44 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *nowo wydzielanych* (...)”;
- § 44 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *wydzielanych* (...)”;
- § 44 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *nowo wydzielanych* (...)”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Mszczonowie na sesji w dniu 29 czerwca 2016 r., podjęła uchwałę Nr XXIV/174/16 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mszczonów obejmującego fragment miejscowości Adamowice, fragment miejscowości Gurba i fragment miejscowości Powązki”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 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 z późn. zm., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), 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.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy;*”. Natomiast zgodnie z wymogiem § 4 pkt 6 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 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. Dodać należy, iż gabaryt obiektu, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., odnosi się do **obiektów budowlanych**. Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.), przez **obiekt budowlany** należy „*rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych*”.

Z ww. przepisów wynika obowiązek określenia wskaźników i parametrów **dla wszystkich dopuszczonych ustaleniami planu obiektów budowlanych**, a więc również dla obiektów budowlanych, dopuszczonych w ramach jednostki terenowej 1PG (*vide* § 23 ust. 3 i § 45 ust. 1 pkt 1 zd. drugie uchwały). Co więcej przepisy ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie planu nakładają obowiązek określenia w planie miejscowym wskaźników zagospodarowania terenu, tymczasem dla ww. terenu, takich wskaźników nie określono.

Należy podkreślić, iż realizowana inwestycja musi być zgodna z planem miejscowym, to w nim zawarte są bowiem ustalenia w zakresie gabarytów obiektów, jak i wskaźników zagospodarowania terenu. Określenie obligatoryjnych elementów planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, należy do wyłącznej kompetencji organów gminy. Brak zaś ustaleń w powyższym zakresie stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, a w konsekwencji oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do terenu 1PG, co umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w odpowiednim zakresie. Organ nadzoru wziął również pod uwagę fakt, iż stwierdzenie nieważności jedynie § 23 ust. 3 i § 45 ust. 1 pkt 1 zd. drugie uchwały, w praktyce uniemożliwiłoby lokalizację obiektów budowlanych związanych z wydobywaniem kopaliny, na terenie 1PG, przy czym samo wyeliminowanie przedmiotowych jednostek redakcyjnych nie skutkowałoby określeniem wskaźnika zagospodarowania terenu, tj. powierzchni biologicznie czynnej.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, co do skutków prawnych, braku ustaleń w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, podzielono, m.in. w orzeczeniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia:

- 12 lutego 2014 r. sygn. akt IV SA/Wa 897/13;
- 15 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1515/13;
- 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2895/12.

Podejmując przedmiotową uchwałę doszło również do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego należy ustalenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Tymczasem w przedmiotowym planie miejscowym w:

- Dziale I. pn. *Przepisy ogólne*, tytułowi Rozdziału 3. nadano brzmienie: „*Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału oraz podziału nieruchomości objętych planem*”;

- § 14 ust. 2 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „2. Zasady scalania i podziału oraz podziału nieruchomości zostały określone dla poszczególnych terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania w Dziale II.”;
- § 35 ust. 2 pkt 3 lit. a i b uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „3) Zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości
 - a) Minimalne powierzchnie nowo wydzielanych działek
 - 1000 m²,
 - ustalenia minimalnych powierzchni działek nie dotyczą: działek wydzielanych dla potrzeb lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej, dróg wewnętrznych.
 - b) minimalne fronty nowo wydzielanych działek
 - 25 m.”;
- § 36 ust. 2 pkt 3 lit. a i b uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „3) Zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości
 - a) minimalne powierzchnie nowo wydzielanych działek
 - 1500 m²,
 - ustalenia minimalnych powierzchni działek nie dotyczą: działek wydzielanych dla potrzeb lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej, dróg wewnętrznych.
 - b) minimalne fronty nowo wydzielanych działek
 - 25 m.”;
- § 37 ust. 2 pkt 3 lit. a i b uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „3) Zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości
 - a) minimalne powierzchnie nowo wydzielanych działek
 - 1500 m²,
 - ustalenia minimalnych powierzchni działek nie dotyczą: działek wydzielanych dla potrzeb lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej, dróg wewnętrznych.
 - b) minimalne fronty nowo wydzielanych działek
 - 25 m.”;
- § 38 ust. 2 pkt 2 lit. a i b uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „2) Zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości
 - a) minimalne powierzchnie nowo wydzielanych działek
 - 1000 m²,
 - ustalenia minimalnych powierzchni działek nie dotyczą: działek wydzielanych dla potrzeb lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej, dróg wewnętrznych.
 - b) minimalne fronty nowo wydzielanych działek
 - 35 m.”;
- § 39 ust. 2 pkt 3 lit. a i b uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „3) Zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości
 - a) minimalne powierzchnie nowo wydzielanych działek
 - 2000 m²,
 - ustalenia minimalnych powierzchni działek nie dotyczą: działek wydzielanych dla potrzeb lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej, dróg wewnętrznych.
 - b) minimalne fronty nowo wydzielanych działek
 - 25 m.”;
- § 40 ust. 2 pkt 3 lit. a i b uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „3) Zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości
 - a) minimalne powierzchnie nowo wydzielanych działek
 - 2000 m²,
 - ustalenia minimalnych powierzchni działek nie dotyczą: działek wydzielanych dla potrzeb lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej, dróg wewnętrznych.

- b) *minimalne fronty **nowo wydzielanych** działek 25 m.”;*
- § 41 ust. 2 pkt 3 lit. a i b uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „3) *Zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości*
- a) *minimalne powierzchnie **nowo wydzielanych** działek – 3000 m²,*
- *ustalenia minimalnych powierzchni działek nie dotyczą: działek **wydzielanych** dla potrzeb lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej, dróg wewnętrznych.*
- b) *minimalne fronty **nowo wydzielanych** działek 60 m.”;*
- § 42 ust. 2 pkt 3 lit. a i b uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „3) *Zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości*
- a) *minimalne powierzchnie **nowo wydzielanych** działek – 3000 m²,*
- *ustalenia minimalnych powierzchni działek nie dotyczą: działek **wydzielanych** dla potrzeb lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej, dróg wewnętrznych.*
- b) *minimalne fronty **nowo wydzielanych** działek 40 m.”;*
- § 43 ust. 2 pkt 3 lit. a i b uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „3) *Zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości*
- a) *minimalne powierzchnie **nowo wydzielanych** działek – 3400 m²,*
- *ustalenia minimalnych powierzchni działek nie dotyczą: działek **wydzielanych** dla potrzeb lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej, dróg wewnętrznych.*
- b) *minimalne fronty **nowo wydzielanych** działek 40 m.”;*
- § 44 ust. 2 pkt 3 lit. a i b uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „3) *Zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości*
- a) *minimalne powierzchnie **nowo wydzielanych** działek – 3000 m²,*
- *ustalenia minimalnych powierzchni działek nie dotyczą: działek **wydzielanych** dla potrzeb lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej, dróg wewnętrznych.*
- b) *minimalne fronty **nowo wydzielanych** działek 40 m.”.*

Z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu wynika, że obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie **parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości**, tj. określenie: **minimalnej lub maksymalnej szerokości frontów działek, ich powierzchni, a także kąta ich położenia w stosunku do pasa drogowego.**

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

Tymczasem z cytowanych powyżej ustaleń planu miejscowego wynika, że zamiast szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, wprowadzono

także ustalenia, dotyczące zasad dokonywania podziałów nieruchomości, w tym również w zakresie wydziałania działek.

W kontekście powyższych unormowań, wskazać należy, że 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. z 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.

Zwrócić również należy uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości, innych niż dokonywane w trybie 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.). Określenie minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej może z kolei nastąpić, na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., jednakże jedynie dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r., a więc **przepis ten nie znajduje swojego zastosowania w przedmiotowej sprawie** (uchwała intencyjna Nr XV/121/07 z dnia 12 listopada 2007 r.).

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

Rada Miejska w Mszczonowie nie miała jakichkolwiek podstaw prawnych do zawierania ustaleń dotyczących *podziału nieruchomości* (vide tytuł Rozdziału 3 i § 14 ust. 2 uchwały), w tym do określenia zasad *wydziałania działek* (vide: § 35 ust. 2 pkt 3 lit. a i b, § 36 ust. 2 pkt 3 lit. a i b, § 37 ust. 2 pkt 3 lit. a i b, § 38 ust. 2 pkt 2 lit. a i b, § 39 ust. 2 pkt 3 lit. a i b, § 40 ust. 2 pkt 3 lit. a i b, § 41 ust. 2 pkt 3 lit. a i b, § 42 ust. 2 pkt 3 lit. a i b, § 43 ust. 2 pkt 3 lit. a i b oraz § 44 ust. 2 pkt 3 lit. a i b uchwały).

Zawierając, w omawianych przepisach, regulacje odnoszące się do *podziałów nieruchomości* Rada Miejska w Mszczonowie naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wkroczyła również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy, bowiem

to wójt, burmistrz albo prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyduje, czy podział jest dopuszczalny, czy też nie.

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.

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

Reasumując, wskazać należy, iż ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu, są obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego, przy czym organ nadzoru w pełni podziela pogląd zawarty w uzasadnieniach do wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 814/12 oraz z dnia 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2274/12 (wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Ustalenia tytułu Rozdziału 3, Działu I. i § 14 ust. 2 uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) *oraz podziału (...)*”, a także: § 35 ust. 2 pkt 3 lit. a i b, § 36 ust. 2 pkt 3 lit. a i b, § 37 ust. 2 pkt 3 lit. a i b, § 38 ust. 2 pkt 2 lit. a i b, § 39 ust. 2 pkt 3 lit. a i b, § 40 ust. 2 pkt 3 lit. a i b, § 41 ust. 2 pkt 3 lit. a i b, § 42 ust. 2 pkt 3 lit. a i b, § 43 ust. 2 pkt 3 lit. a i b oraz § 44 ust. 2 pkt 3 lit. a i b uchwały, w odniesieniu do sformułowań: „(...) *wydzielanych (...)*” i „(...) *nowo wydzielanych (...)*”, naruszają dyspozycję art. 15 ustawy o p.z.p. wykraczając poza materię przyznaną przez ustawodawcę do regulacji w ramach ustaleń planu miejscowego.

W judykaturze poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie odrębności procedury *podziału nieruchomości* oraz procedury *scalania i podziału nieruchomości*, podzielono m.in. w orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14, z którego wynika, iż wszelkie zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczące zasad podziału nieruchomości pozostają poza zawartą w art. 15 ustawy o p.z.p. kompetencją. „*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.”.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż przedmiotowy plan miejscowy, o czym mowa wyżej, nie może zawierać jakichkolwiek ustaleń dotyczących podziałów nieruchomości. Kwestie dotyczące procedury scalenia i podziału oraz jej odmienności od procedury podziału nieruchomości, a także zakazów podziałów nieruchomości były już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, m.in. w sprawach:

- sygn. akt IV SA/Wa 1515/13 z dnia 15 października 2013 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 2673/12 z dnia 27 marca 2013 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 897/13 z dnia 12 lutego 2014 r.

W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności wadliwych ustaleń.

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 ich 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 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. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy (gabarytów obiektów) dla wszystkich obiektów budowlanych;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie określenia wskaźników zagospodarowania terenu;
- 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, które byłyby inne gdyby do powyższych naruszeń nie doszło.

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.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIV/174/16 Rady Miejskiej w Mszczonowie z dnia 29 czerwca 2016 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mszczonów obejmującego fragment miejscowości Adamowice, fragment miejscowości Gurba i fragment miejscowości Powązki”, w części dotyczącej ustaleń wskazanych w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, 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 Szipera