



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.163.2016.BŁ

Warszawa, 8 sierpnia 2016 r.

Rada Gminy Chynów
Chynów 58
05 - 650 Chynów

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 XVI/110/2016 Rady Gminy Chynów z dnia 22 czerwca 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar część wsi Barcice Drwalewskie”, w odniesieniu do ustaleń:

- § 15 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) stały (...) stały (...)”;
- § 19 ust. 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) ponownym (...)”;
- § 19 ust. 2 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 19 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanych (...)”;
- § 35 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”, w odniesieniu do procedury scalenia i podziału nieruchomości;
- § 38 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) i obiekty (...)”;
- § 39 ust. 1 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do procedury scalenia i podziału nieruchomości;
- § 43 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”, w odniesieniu do procedury scalenia i podziału nieruchomości;
- § 51 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”, w odniesieniu do procedury scalenia i podziału nieruchomości;
- § 55 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”, w odniesieniu do procedury scalenia i podziału nieruchomości;
- § 58 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) obiektów i (...)”;
- § 59 pkt 1 uchwały;
- § 59 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”, w odniesieniu do procedury scalenia i podziału nieruchomości;
- § 59 pkt 3 uchwały;
- w części tekstowej i graficznej uchwały, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji zabudowy na terenie oznaczonym symbolem 12MN, w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasów.

Uzasadnienie

Rada Gminy Chynów na sesji w dniu 22 czerwca 2016 r., podjęła uchwałę Nr XVI/110/2016 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar część wsi Barcice Drwalewskie”. 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 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym 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) 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 w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;*”. Zgodnie z § 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”, „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;”.

Organ nadzoru wskazuje, iż obligatoryjność zakresu ustaleń planu należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro plan przewiduje realizację obiektów budowlanych, w tym kubaturowych, 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, **maksymalna wysokość 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.**

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że uchwała powinna zawierać m.in. maksymalną wysokość zabudowy dla wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych planem. Tymczasem dla terenów:

- **zabudowy zagrodowej** (symbol literowy MR), dla których dopuszczono: „(...) *budynki i obiekty związane z obsługą gospodarstw rolnych, w tym mieszkalne, gospodarcze i pomocnicze.*” (vide § 38 pkt 1 uchwały), nie określono **maksymalnej wysokości zabudowy dla wszystkich obiektów budowlanych**; mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu powinna w sposób kompleksowy i jednoznaczny określać maksymalną wysokość zabudowy dopuszczonej na danym terenie; gmina realizując swoje uprawnienie i obowiązek, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, określa maksymalną wysokość zabudowy w planie miejscowym, jednostką metryczną; uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami; co więcej określany w planie miejscowym parametr, tj. **wysokości zabudowy jest pojęciem znacznie szerszym od definicji wysokości budynków**, o której mowa w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422) **i tym samym stanowi odrębną pojęciowo kategorię**; na podstawie zaś art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.), budynki, budowle bądź obiekty małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesione z użyciem wyrobów budowlanych, stanowią **obiekty budowlane**; powyższe oznacza, iż na organach gminy spoczywa obowiązek ustalenia wysokości zabudowy, nie tylko dla budynków, ale dla wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych tym planem; tymczasem dla terenów zabudowy zagrodowej pomimo, iż dopuszczono **obiekty budowlane** związane z obsługą gospodarstw rolnych, nie określono dla nich maksymalnej wysokości zabudowy; ustalenia w zakresie ww. parametru kształtowania zabudowy, dotyczą jedynie budynków (vide § 40 uchwały);
- **zieleni parkowej** (symbol literowy ZP), dla których dopuszczono: „(...) *usługi kultury, sportu, rekreacji w formie obiektów i urządzeń niekubaturowych.*” (vide § 58 pkt 2 uchwały), nie określono **maksymalnej wysokości zabudowy dla obiektów budowlanych**; uzasadnienie jak wyżej.

Kwestia dotycząca zakresu pojęcia „zabudowy”, która jest pojęciem szerszym niż pojęcie „budynku” była już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądów administracyjnych, wyrażonych m.in. w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 kwietnia 2015 r. sygn. akt II OSK 2196/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 maja 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 501/16.

Z analizy ustaleń uchwały wynika, że dla terenów zabudowy zagrodowej (MR) i zieleni parkowej (ZP), nie określono maksymalnej wysokości zabudowy, dla wszystkich obiektów budowlanych

dopuszczonych planem. Tym samym ustalenia zawarte w Dziale III pn. *Ustalenia szczegółowe* Rozdział 2 pn. *Tereny zabudowy zagrodowej* i Rozdział 6 pn. *Tereny zieleni parkowej*, nie spełniają wymogów dotyczących obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu.

Zważyć przy tym należy, że obowiązek zawarcia w planie miejscowym zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. **Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy.** Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161). Tymczasem mimo, iż w ustaleniach planu, w ramach terenów zieleni parkowej (symbol literowy ZP), nie przewidziano zabudowy kubaturowej, to ustalono dla nich: maksymalną intensywność zabudowy netto na poziomie 0,0 (*vide* § 59 pkt 1 uchwały) i procent zabudowy terenu – 0% (*vide* § 59 pkt 3 uchwały).

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 nie tylko do zakresu pojęciowego określonego na potrzeby tej ustawy, ale również w dostosowaniu do faktycznej możliwości zagospodarowania danego terenu. W związku z powyższym, ustalenia planu miejscowego dotyczące maksymalnej wysokości zabudowy, powinny zostać w sposób normatywny ustalone dla wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych na terenach zabudowy zagrodowej (MR) oraz zieleni parkowej (ZP). Z kolei w przypadku wykluczenia możliwości zabudowy kubaturowej na terenach zieleni parkowej, nie było podstaw do określania wskaźników i parametrów kształtowania zabudowy. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadnia stwierdzenie nieważności: § 59 pkt 1 i 3 oraz § 38 pkt 1, w zakresie sformułowania: „(...) i obiekty (...)”, a także § 58 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) obiektów i (...)”.

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

Organ nadzoru wskazuje, iż w Dziale II pn. *Ustalenia dla całego obszaru* Rozdział 5 pn. *Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości*, winny zostać określone szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Tymczasem w ramach ww. rozdziału, sformułowano ustalenia w brzmieniu:

– § 19 ust. 1 uchwały: „1. Nie wyznacza się obszarów gruntów do objęcia scaleniem i **ponownym** podziałem na zasadach określonych w art. 22 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.”;

- § 19 ust. 2 pkt 1 uchwały: „1) minimalna powierzchnia działki **budowlanej** według ustaleń szczegółowych zawartych w Dziale III niniejszej uchwały;”;
- § 19 ust. 2 pkt 2 uchwały: „2) minimalna szerokość frontu działek **budowlanych** – 20 m;”.

Z cytowanych powyżej ustaleń wynika, iż Rada Gminy Chynów w ustaleniach planu miejscowego wśród zapisów dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, wprowadziła ustalenia dotyczące **działek budowlanych**. Tymczasem z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu wynika, wnika że organy gminy były uprawnione do określenia parametrów **działek** uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, tj. do określenia: minimalnej lub maksymalnej szerokości frontów **działek**, ich powierzchni, a także kąta ich położenia w stosunku do pasa drogowego.

Organ nadzoru wskazuje, iż pojęcie „działka budowlana”, użyte w § 17 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „działka”, użytym w § 17 ust. 2 pkt 3 uchwały. Otóż stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p. przez „działkę budowlaną - 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”. Skoro zatem stosownie do dyspozycji art. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.) w ustawie tej określono m.in. zasady podziału nieruchomości (art. 1 ust. 1 pkt 2) oraz, jako odrębną procedurę, zasady scalania i podziału nieruchomości (art. 1 ust. 1 pkt 3), to zawarte w przytoczonej powyżej definicji działki budowlanej pojęcie „nieruchomości gruntowej” lub „działki gruntu” należy rozważyć w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. 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” zawartym 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), 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 2016 r. poz. 1034).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, ilekroć w ustawie jest mowa o 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 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 w § 9 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków [§ 9 ust. 1 *Działkę ewidencyjną stanowi ciągly 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 tożsame z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem w ustaleniach planu uchwałodawca operuje zamiennie pojęciem: „działka” oraz „działka budowlana”.

W kontekście powyższych unormowań, wskazać należy, że procedura *scalenia 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*, jak i procedurą połączenia **i ponownego podziału**, o którym mowa w art. 98b ustawy o gospodarce nieruchomościami, który również odnosi się do podziałów nieruchomości.

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).

Podsumowując, należy wskazać, iż przepisy art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu **nie upoważniały Rady Gminy Chynów, w ramach szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, do określenia:**

- **minimalnej powierzchni działki budowlanej, lecz do określenia powierzchni działki;**
- **minimalnej szerokości frontu działki budowlanej, lecz do określenia minimalnej szerokości frontu działki.**

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż **dla nieruchomości położonych w planie miejscowym na terenach przeznaczonych na cele rolne i leśne, co do zasady nie stosuje się przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczących zarówno scalania i podziału nieruchomości, jak też dotyczących podziału nieruchomości (z zastrzeżeniem wynikającym z art. 92 ust. 1), określonych w Dziale III pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, Rozdziale 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości” (art. 101 ÷ 108) oraz w Rozdziale 1 pn. „Podziały nieruchomości” (art. 92 ÷ 100).** Zgodnie z art. 101 ust. 2 ww. ustawy „Przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach

przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne.". Natomiast zgodnie z art. 92 ust. 1 ww. ustawy „Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha.".

Kwestie dotyczące scalania i wymiany gruntów rolnych i leśnych, regulują przepisy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2014 r. poz. 700, z późn. zm.).

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż z konstrukcji uchwały wynika, iż ustalenia:

- § 35 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2) minimalna powierzchnia działki **budowlanej** – nie mniej niż 900 m², ”;
- § 39 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2) powierzchnia działki **budowlanej** - nie mniej niż 1000 m², ”;
- § 43 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2) powierzchnia działki **budowlanej** - nie mniej niż 900 m², ”;
- § 51 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2) powierzchnia działki **budowlanej** - nie mniej niż 800 m², ”,
- § 55 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2) powierzchnia działki **budowlanej** - nie mniej niż 1300 m², ”,
- § 59 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2) powierzchnia działki **budowlanej** - nie mniej niż 3000 m², ”,

dotyczą jednocześnie procedury scalania i podziału nieruchomości, o czym świadczy § 19 ust. 2 uchwały oraz procedury podziału nieruchomości, na co wskazuje § 4 ust. 1 pkt 13 uchwały. Dodać należy, iż Rada Gminy Chynów, miała podstawy prawne do zawarcia ustaleń dotyczących określenia minimalnych powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych, w ramach procedury podziałów nieruchomości (art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., dla procedur wszczętych od 21 października 2010 r.).

Uwzględniając powyższe okoliczności, niezbędnym jest stwierdzenie nieważności:

- § 19 ust. 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) ponownym (...)”;
- § 19 ust. 2 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 19 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanych (...)”;
- § 35 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”, w odniesieniu do procedury scalenia i podziału nieruchomości;
- § 39 ust. 1 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do procedury scalenia i podziału nieruchomości;
- § 43 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”, w odniesieniu do procedury scalenia i podziału nieruchomości;
- § 51 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”, w odniesieniu do procedury scalenia i podziału nieruchomości;
- § 55 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”, w odniesieniu do procedury scalenia i podziału nieruchomości;
- § 59 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”, w odniesieniu do procedury scalenia i podziału nieruchomości.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Tymczasem naruszenie przepisów odrębnych nastąpiło poprzez ustalenia zawarte w § 15 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „W odległości po 25 m w obie strony od osi linii elektroenergetycznej

obowiązuje zakaz realizacji budynków mieszkalnych od obiektów budowlanych przeznaczonych na stały pobyt ludzi. Warunki lokalizacji pozostałych obiektów budowlanych nieprzeznaczonych na stały pobyt ludzi muszą uwzględniać wymogi określone w przepisach odrębnych oraz normach dotyczących projektowania linii elektroenergetycznych.”.

Stosownie do art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza m.in.: **wymagania ochrony zdrowia** oraz **bezpieczeństwa ludzi** i mienia. Z ustaleń przytoczonego powyżej § 15 ust. 2 uchwały, wynika, że w granicach pasa technologicznego od napowietrznych linii elektroenergetycznych, dopuszczona została lokalizacja pomieszczeń przeznaczonych na **stały pobyt ludzi**, podczas gdy, zgodnie z wymogiem § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), „Budynek z **pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi** nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych”. Podkreślić przy tym należy, iż zgodnie z § 4 ww. rozporządzenia, **pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi są pomieszczeniami przeznaczonymi zarówno na stały, jak i na czasowy pobyt ludzi**.

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, zdaniem organu nadzoru, konieczność zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych.

Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika 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)**.

Zdaniem organu nadzoru, nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z przepisów odrębnych, dlatego też uzasadnionym jest stwierdzenie nieważności tej części uchwały, która wprowadza ograniczenia w lokalizacji pomieszczeń przeznaczonych na **stały pobyt ludzi** (stałe przebywanie ludzi), tj. § 15 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania, „(...) stały (...) stały (...)”.

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowym planie miejscowym, naruszono również inne przepisy odrębne, z uwagi na fakt, iż dopuszczono sytuowanie planowanej zabudowy, na terenie oznaczonym symbolem 12MN, w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu, stanowiącego tereny oznaczony symbolem literowym ZL.

Tymczasem zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a w szczególności zawartymi w Dziale VI pn. *Bezpieczeństwo pożarowe*, Rozdział 7 pn. *Usytuowanie budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe*. W § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia zawarte zostały ustalenia dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, zgodnie z którymi „Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Z kolei w myśl art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy; (...)”.

W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności wadliwych ustaleń.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru w kwestii uwzględniania sąsiedztwa lasów, podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach z dnia:

- 15 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 1515/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XXXVII/159/2012 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ostrów Mazowiecka; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że „Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – „Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej P-21, nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy.”;
- 27 listopada 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 1705/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XIX/200/2013 Rady Miejskiej w Głinojecku z dnia 31 stycznia 2013 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Głinojeck dla terenów oznaczonych symbolami 115 P.U i 65 P.U oraz działek nr 8 i 10”; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że „Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia „najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”] **ustaleń tych nie uwzględniono w sporządzanym planie miejscowym, chociażby poprzez określenie nieprzekraczalnej linii zabudowy od terenów przeznaczonych pod zalesienia oraz od terenów leśnych**”;
- 30 grudnia 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 1851/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XIX/201/2013 Rady Miejskiej w Głinojecku z dnia 31 stycznia 2013 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w obrębie Rumoka, gmina Głinojeck”, w którym przedstawił identyczne stanowisko, jak w wyroku z dnia 27 listopada 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1705/13;
- 25 czerwca 2014 r. sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) Projekt planu miejscowego winien być sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi (art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wymogi, dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – „najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej 3MN2, 3R/RM oraz 7MN2, nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy (...);
- 22 lipca 2014 r. sygn. akt IV SA/Wa 595/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Tak ustanowione przepisy prawa miejscowego wprowadzają jedynie niepewność co do obowiązującego prawa. Trudno bowiem wyinterpretować znaczenie ww a zawartego w § 13 ust. 20 zd. 1 uchwały

przepisu, skoro jednocześnie plan nie odsyła do konkretnych przepisów określających obowiązki dla terenów pozostających w sąsiedztwie lasu czy terenów przeznaczonych do zalesienia, a jeśli chodzi o linię zabudowy wyznaczaną w stosunku do ściany lasu – winny ją wprost ustalać przepisy części tekstowej i graficznej mpzp w ramach obowiązujących w tym zakresie przepisów. Wskazał na to wojewoda w skardze przywołując § 271 ust. 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (...)”;

– 12 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 280/15.

Ponadto stosownie do dyspozycji § 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), przy konstruowaniu aktów prawa miejscowego znajdują zastosowanie m.in. ustalenia Działu I, Rozdział 2 - 7, ww. załącznika do rozporządzenia. Zgodnie z wymienionymi zasadami każdy akt normatywny, w tym również akt prawa miejscowego, powinien zawierać właściwie oznaczone przepisy. Podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy dzielą się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery itd. Uchwała może zawierać również rozdziały, które grupuje się w dział. W uchwale można wprowadzić dodatkowo oddziały jako jednostki systematyzacyjne niższego stopnia niż rozdział.

Tymczasem kwestionowana uchwała pomimo, iż zawiera dział, rozdział, paragrafy, ustępy i punkty, to została opracowana niezgodnie z ww. wyżej zasadami techniki prawodawczej, z uwagi na fakt:

- trzykrotnego występowania Rozdziału 5, w ramach Działu III uchwały;
- braku Rozdziału 4 w Dziale III uchwały;
- dwukrotnego występowania Rozdziału 3, w ramach Działu III uchwały;
- braku ciągłości w numeracji §, tj. po § 44 kolejną jednostkę redakcyjną stanowi § 49.

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. 1 uchwały, w zakresie zgodności planu miejscowego z przepisami odrębnymi;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie określenia maksymalnej wysokości zabudowy dla wszystkich obiektów budowlanych;
- 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 w ramach procedury scalenia i podziału;
- 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.

Jednocześnie wskazać należy, że przy opracowywaniu aktów prawnych należy przestrzegać podstawowych zasad, z których najważniejsze to:

- akt prawny nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, a także nie może wkraczać w sferę spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów;
- układ aktu powinien być przejrzysty;
- dla oznaczenia jednostkowych pojęć należy używać określeń stosowanych w obowiązującym ustawodawstwie;
- redakcja aktu prawnego powinna odpowiadać zasadom legislacji.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVI/110/2016 Rady Gminy Chynów z dnia 22 czerwca 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar część wsi Barcice Drwalewskie”, 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
WZ. *Sylwester Dąbrowski*
Sylwester Dąbrowski
I Wicewojewoda Mazowiecki