



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 1 lutego 2016 r.

LEX-I.4131.12.2017.AK

Rada Gminy Liw  
ul. Mickiewicza 2  
07 – 100 Węgrów

### 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, 1579 i 1948)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/146/2016 Rady Gminy w Liwie z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Liw w obrębie Jartypory, w zakresie ustaleń:

- § 6 ust. 1 uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami KUS i P (...) budowlane (...)”;
- § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) nowo wydzielanych (...) budowlanych (...)”;
- § 6 ust. 1 pkt 2 uchwały;
- § 6 ust. 1 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) nowo wydzielanych (...) budowlanych (...)”;
- § 6 ust. 2 uchwały;
- § 6 ust. 3 uchwały;
- § 8 ust. 4 uchwały, w odniesieniu do sformułowania zawartego w zdaniu wprowadzającym: „(...) budowlane (...)”;
- § 8 ust. 4 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) nowo wydzielanych (...) budowlanych (...)”;
- § 8 ust. 4 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) nowo wydzielanej (...) budowlanej (...)”;
- § 9 ust. 4 uchwały, w odniesieniu do sformułowania zawartego w zdaniu wprowadzającym: „(...) budowlane (...)”;
- § 9 ust. 4 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) nowo wydzielanych (...) budowlanych (...)”;
- § 9 ust. 4 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) nowo wydzielanej (...) budowlanej (...)”.

## Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 grudnia 2016 r. Rada Gminy w Liwie podjęła uchwałę Nr XXI/146/2016 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Liw w obrębie Jartytory.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, 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.” oraz na podstawie art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.).

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in. w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.*”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Zgodnie ze wstępną częścią uzasadnienia, ustalenia planu miejscowego winny zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „*szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym*”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „*scalania i podziału nieruchomości*”, o której mowa w Dziale III, Rozdz. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., „*ustalenia dotyczące*

szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”.

Tymczasem, zgodnie z rozdziałem 4 uchwały pn. *Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości*, w: § 6 ust. 1, 2 i 3 oraz w § 8 ust. 4 i § 9 ust. 4 uchwały ustalono:

– „§ 6. 1. Ustala się zasady i warunki scalania i podziałów istniejących działek **na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami KUS i P** na działki **budowlane**, pod warunkiem zachowania następujących zasad:

- 1) nakazuje się zachowanie minimalnej powierzchni **nowo wydzielanych** działek **budowlanych** ustalonej w ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów,
- 2) nakazuje się wydzielenie niezbędnych dróg i dojazdów niepublicznych do obsługi **nowo wydzielanych działek budowlanych**,
- 3) granice **nowo wydzielanych** działek **budowlanych** powinny być prostopadłe do linii rozgraniczających dróg publicznych oraz pasa drogowego **nowo wydzielanych dróg wewnętrznych** z tolerancją 20°.

2. Dopuszcza się zainwestowanie **nowo wydzielanych działek budowlanych** o powierzchni **nie mniejszej niż określona w ustaleniach szczegółowych dla terenów UKS i P, wyłącznie:**

- 1) w celu powiększenia sąsiedniej nieruchomości pod warunkiem, że działka, z której wydzielony zostanie teren zachowa powierzchnię nie mniejszą niż określona w przepisach szczegółowych,
- 2) w celu lokalizacji obiektów infrastruktury technicznej,
- 3) w celu wydzielenie dojazdu do **nowo wydzielanych działek budowlanych**.

3. Dopuszcza się możliwość wydzielenia terenów dla wewnętrznego układu komunikacyjnego przy uwzględnieniu następujących zasad:

- 1) nowy układ granic zapewni bezpośredni dostęp do drogi publicznej lub wewnętrznej, o której mowa w pkt 2,
- 2) dopuszcza się realizowanie obsługi i dostępu, o których mowa w pkt 1, poprzez drogi wewnętrzne stanowiące współwłasność wszystkich właścicieli nieruchomości, dla których korzystanie z nich jest konieczne.”;

– „§ 8. 4. Zasady w zakresie scalania i podziałów terenów na działki **budowlane**:

- 1) zgodnie z ustaleniami § 6,
- 2) ustala się minimalną powierzchnię **nowo wydzielanych** działek **budowlanych** nie mniejszą niż 2000 m<sup>2</sup>,
- 3) ustala się minimalną szerokość frontu **nowo wydzielanej** działki **budowlanej** nie mniej niż 16 m.”;

– „§ 9. 4. Zasady w zakresie scalania i podziałów terenów na działki **budowlane**:

- 4) zgodnie z ustaleniami § 6,
- 5) ustala się minimalną powierzchnię **nowo wydzielanych** działek **budowlanych** nie mniejszą niż 2000 m<sup>2</sup>,
- 6) ustala się minimalną szerokość frontu **nowo wydzielanej** działki **budowlanej** nie mniej niż 20 m.”.

W tym kontekście przypomnieć należy, iż procedura scalania i podziału nieruchomości oraz podziału nieruchomości stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich,

tj. Rozdział 1 pn. „Podziały nieruchomości” oraz Rozdział 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca *podziałów* nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą *scalenia i podziału*.

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 przywołanych powyżej ustaleń: § 6 ust. 1, 2 i 3, § 8 ust. 4 i § 9 ust. 4 uchwały wynika, że plan reguluje kwestie dotyczące wydzielania działek budowlanych w ramach procedury scalenia i podziału, jak również określa kwestie wykraczające poza zakres ustaleń w zakresie ww. procedury.

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 j.w.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy j.w.), **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 stwierdzić, iż Rada Gminy w Liwie nie miała jakichkolwiek podstaw prawnych do zawierania ustaleń dotyczących wydzielania działek budowlanych w odniesieniu do trybu scalenia i podziału, poza określeniem minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych (art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., dla procedur wszczętych od 21 października 2010 r.).

Wskazać również należy, iż z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. wynika, że organy gminy są uprawnione do określenia **parametrów działek** uzyskiwanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, tj. do określenia: minimalnej lub maksymalnej szerokości frontów **działek**, ich powierzchni, a także kąta ich położenia w stosunku do pasa drogowego. Tymczasem, z cytowanych powyżej ustaleń: § 6 ust. 1, 2 i 3, § 8 ust. 4 i § 9 ust. 4 uchwały, wynika, iż w ramach ustaleń dotyczących *zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości*, znalazły się zapisy określające „minimalne powierzchnie nowo wydzielanych działek **budowlanych**”, „minimalne szerokości frontów nowo wydzielanych działek **budowlanych**” oraz „kąt granicy nowo wydzielanej działki **budowlanej**” w stosunku do pasa drogowego, uzyskiwanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, podczas, gdy przepisy art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. **upoważniały, w ramach szczegółowych zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości, do określenia:**

- **powierzchni działki;**
- **minimalnej szerokości frontu działki;**
- **kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.**

Pojęcie „działki budowlanej”, zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Ilekróć 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;*”.

Organ nadzoru wskazuje, że pojęcie „*działka budowlana*”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „*działka*”. 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 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 niepodzielną, 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 2016 r. poz. 1629 ze 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, „*Ileokroć 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 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 tożsamy z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem w ustaleniach planu uchwałodawca operuje pojęciem „*działki budowlanej*” co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsamy z pojęciem „*działka*”.

Zgodnie z § 3 pkt 7 uchwały „*Ileokroć w przepisach uchwały jest mowa o: (...) 7) terenie – należy przez to rozumieć teren, o określonym w planie przeznaczeniu, wyznaczony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi oraz oznaczony symbolami literowymi,*”. Tymczasem § 6 ust. 3 uchwały dopuszcza możliwość wydzielania terenów dla wewnętrznego układu komunikacyjnego. Jego treść jest zatem sprzeczna z ww. § 3 pkt 7 uchwały. Ponadto w ustaleniach § 6 ust. 1 Rada Gminy

w Liwie formułuje ustalenia dotyczące terenu oznaczonego symbolem KUS, podczas gdy brak jest takiego terenu na rysunku planu miejscowego.

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

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

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy w Liwie, 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 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 z obrotu prawnego.

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

- art. 15 ust. 2 pkt 8 i § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości;
- 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.

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.

Organ nadzoru wskazuje, że w odniesieniu do obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym, Wojewoda Mazowiecki w dniu 3 sierpnia 2016 r. wydał już rozstrzygnięcie nadzorcze LEX-I.4131.157.2016.MO, w którym stwierdził nieważność uchwały Nr XVII/114/2016 Rady Gminy Liw z dnia 5 sierpnia 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Liw w obrębie Jartypory. Jednym ze wskazanych naruszeń prawa była także kwestia dotycząca regulacji szczegółowych zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości (vide str. 14 – 15 rozstrzygnięcia nadzorczego LEX-I.4131.157.2016.MO). **Podjmując uchwałę Rada Gminy ponownie nie zastosowała się do wskazań zawartych w uprzednim rozstrzygnięciu nadzorczym.**

W tym kontekście wskazać również należy, iż podstawą prawną podjętej uchwały winien być przede wszystkim art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., który wyraźnie wskazuje, że jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie planu miejscowego, stanie się prawomocne z powodu niezłożenia przez gminę, w przewidzianym terminie, skargi do sądu administracyjnego lub jeżeli skarga zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona, czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności planu z przepisami prawnymi. Powyższe oznacza, iż w celu dokończenia procedury sporządzania planu miejscowego zainicjowanej uchwałą Rady Gminy w Liwie Nr V/25/2015 z dnia 26 marca 2015 r. w podstawie prawnej podjętej ponownie uchwały winien być przywołany art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXI/146/2016 Rady Gminy w Liwie z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Liw w obrębie Jartypory, w zakresie ustaleń:

- § 6 ust. 1 uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami KUS i P (...) budowlane (...)”;
- § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) nowo wydzielanych (...) budowlanych (...)”;
- § 6 ust. 1 pkt 2 uchwały;
- § 6 ust. 1 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) nowo wydzielanych (...) budowlanych (...)”;
- § 6 ust. 2 uchwały;
- § 6 ust. 3 uchwały;
- § 8 ust. 4 uchwały, w odniesieniu do sformułowania zawartego w zdaniu wprowadzającym: „(...) budowlane (...)”;



- § 8 ust. 4 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) *nowo wydzielanych (...) budowlanych (...)*”;
- § 8 ust. 4 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) *nowo wydzielanej (...) budowlanej (...)*”;
- § 9 ust. 4 uchwały, w odniesieniu do sformułowania zawartego w zdaniu wprowadzającym: „(...) *budowlane (...)*”;
- § 9 ust. 4 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) *nowo wydzielanych (...) budowlanych (...)*”;
- § 9 ust. 4 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) *nowo wydzielanej (...) budowlanej (...)*”.

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jego 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.

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera