



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.376.2017.MO

Warszawa, 8 stycznia 2018 r.

**Rada Miejska Góry Kalwarii**  
**ul. 3-go Maja 10**  
**05 – 530 Góra Kalwaria**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LIV/585/2017 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 29 listopada 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Moczydlów – część II, w części dotyczącej:

- § 16 ust. 2 uchwały, w zakresie zdania wprowadzającego, w odniesieniu do sformułowania: „(...) na działki budowlane (...)”;
- § 16 ust. 2 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 16 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanych (...)”;
- § 17 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) stały (...)”;
- § 30 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 31 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 32 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 33 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 34 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 35 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 36 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 listopada 2017 r. Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę Nr LIV/585/2017 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Moczydlów – część II.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 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 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 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.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7).

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 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, który stanowi, że: „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

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.

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.

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.

Stosownie do dyspozycji art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Zgodnie z 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*”, przy czym jedną z zasad sporządzanego planu miejscowego jest jego sporządzenie zgodnie z przepisami odrębnymi, co wynika z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Ponadto, zgodnie z § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, winno odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W obszarze objętym planem miejscowym występują istniejące napowietrzne linie elektroenergetyczne 110 kV, dla których na rysunku planu wyznaczono strefy ochronne o szerokości 36 m (po 18 m w obie strony od osi linii), zgodnie z ustaleniami § 17 ust. 1 uchwały.

Zgodnie z ustaleniami § 6 ust. 3 pkt 4 uchwały, oznaczenie graficzne strefy bezpieczeństwa istniejących napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia 110 kV, stanowi obowiązujące ustalenie planu.

W ramach szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, zawarto w § 17 ust. 2 pkt 2 uchwały ustalenia w brzmieniu: „2. W zakresie zagospodarowania w strefach bezpieczeństwa od istniejących linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia 110 kV, ustala się: (...) 2) zakazuje się realizacji budynków przeznaczonych na stały pobyt ludzi;”.

W związku z powyższymi ustaleniami organ nadzoru wskazuje, że stosownie do § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2285 z późn. zm.), „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.

Tymczasem z przytoczonych powyżej ustaleń § 17 ust. 2 pkt 2 uchwały wynika, że doszło do naruszenia przepisu § 314 ww. rozporządzenia, w związku z ustalonym zakazem lokalizacji budynków z pomieszczeniami przeznaczonych wyłącznie na stały pobyt ludzi w granicach stref ochronnych od linii 15 kV, podczas gdy z ww. przepisu rozporządzenia wynika, że w tej strefie zakazane jest lokalizowanie obiektów przeznaczonych na pobyt ludzi, a więc zarówno na stały, jak i czasowy pobyt ludzi, nie zaś wyłącznie na stały pobyt ludzi, jak ustalono w uchwale.

Organ nadzoru wskazuje, że wszelkie ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie winny być zawarte w ramach planu miejscowego w sposób normatywny zarówno w części tekstowej, jak i graficznej. Brak jednoznacznych ustaleń w powyższym zakresie w obu częściach planu miejscowego stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania tego planu. Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwała narusza przepisy art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. oraz § 314 i § 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a tym samym, w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., niezbędne jest stwierdzenie nieważności § 17 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) stały (...)”. Powyższe doprowadzi również do zgodności pozostałych ustaleń zawartych w tej jednostce redakcyjnej z ustaleniami § 17 ust. 2 pkt 1 uchwały.

Kwestia zgodności planu miejscowego z przepisami odrębnymi znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- NSA z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14: „Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.”;
- WSA w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15: „Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odzwierciedlenie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych.”;
- WSA w Warszawie z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13: „Natomiast w art. 15 ust. 1 powyższej ustawy określono zasadę, zgodnie z którą, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.”.

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 2017 r. poz. 1566). Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”.

Tymczasem w uchwale ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w zakresie minimalnej powierzchni i szerokości frontu działek, odniesiono do działek budowlanych. Powyższe wynika z ustaleń zawartych w:

- § 16 ust. 2 pkt 1, pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2. Ustala się następujące zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości na działki budowlane, zgodnie z przepisami odrębnymi z zakresu gospodarki nieruchomościami: 1) minimalna powierzchnia działki budowlanej – według ustaleń szczegółowych zawartych w Dziale III niniejszej uchwały; 2) minimalna szerokość frontu działki budowlanej – według ustaleń szczegółowych zawartych w Dziale III;”;
- § 30 pkt 3 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Dla **terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej** oznaczonych na rysunku planu symbolem MN (tereny: 1MN i 2MN) ustala się: (...) 3) w zakresie scalania i podziału nieruchomości ustala się: a) minimalną powierzchnię działki budowlanej: 1000 m<sup>2</sup> dla zabudowy wolno stojącej i 500 m<sup>2</sup> dla zabudowy bliźniaczej, ”;
- § 31 pkt 3 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Dla **terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług** oznaczonych na rysunku planu symbolem MN/U (tereny: 3MN/U i 4MN/U) ustala się: (...) 3) w zakresie scalania i podziału nieruchomości ustala się: a) minimalną powierzchnię działki budowlanej – 1000 m<sup>2</sup> dla zabudowy wolno stojącej i 500 m<sup>2</sup> dla zabudowy bliźniaczej, ”;
- § 32 pkt 3 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Dla **terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usług** oznaczonych na rysunku planu symbolem MW/U (teren 5MW/U) ustala się: (...) 3) w zakresie scalania i podziału nieruchomości ustala się: a) minimalną powierzchnię działki budowlanej – 2000 m<sup>2</sup>, ”;
- § 33 pkt 3 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Dla **terenów zabudowy usługowej** oznaczonych na rysunku planu symbolem U (tereny: 6U, 7U, 8U i 9U) ustala się: (...) 3) w zakresie scalania i podziału nieruchomości ustala się: a) minimalną powierzchnię działki budowlanej – 500 m<sup>2</sup>, ”;
- § 34 pkt 3 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Dla **terenów zabudowy produkcyjnej i usługowej** oznaczonych na rysunku planu symbolem P (tereny: 11P, 12P, 13P, 14P, 15P) ustala się: (...) 3) w zakresie scalania i podziału nieruchomości ustala się: a) minimalną powierzchnię działki budowlanej: 1500 m<sup>2</sup>, ”;
- § 35 pkt 3 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Dla **terenu infrastruktury elektroenergetycznej** oznaczonego na rysunku planu symbolem E (teren 16E) ustala się: (...) 3) w zakresie scalania i podziału nieruchomości ustala się: a) minimalną powierzchnię działki budowlanej: 300 m<sup>2</sup>, ”;
- § 36 pkt 3 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Dla **terenu zabudowy usług motoryzacyjnych i transportowych** oznaczonego na rysunku planu symbolem U-T (teren 10U-T) ustala się: (...) 3) w zakresie scalania i podziału nieruchomości ustala się: a) minimalną powierzchnię działki budowlanej: 500 m<sup>2</sup>, ”.

Należy wskazać, iż 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 Radę Miejską Góry Kalwarii, w ramach szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, do określenia parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości:

- powierzchni działki;
- minimalnej szerokości frontu działki;

- kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości na działki budowlane, w tym dotyczące określenia minimalnej powierzchni działki budowlanej i minimalnej szerokości frontu działki budowlanej (*vide* § 16 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 uchwały) oraz określając w ustaleniach szczegółowych minimalną powierzchnię działek budowlanych w ramach scalania i podziału nieruchomości (*vide*: § 30 pkt 3 lit. a, § 31 pkt 3 lit. a, § 32 pkt 3 lit. a, § 33 pkt 3 lit. a, § 34 pkt 3 lit. a, § 35 pkt 3 lit. a i § 36 pkt 3 lit. a uchwały), naruszone zostały 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., jak też przepisy odrębne zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Organ nadzoru wskazuje, że 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;*”, przy czym pojęcie to, 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 niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu „*nieruchomość gruntowa*” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459 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 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2101) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2016 r. poz. 1034 z późn. zm.).

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

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

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stwierdzenie nieważności ustaleń dotyczących działki budowlanej doprowadzi do zgodności pozostałych ustaleń w zakresie procedury scalenia i podziału nieruchomości, które odnoszą się do działki.

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 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 814/12; *cbosa*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2274/12; *cbosa*;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1515/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 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 Miejska Góry Kalwarii, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będącą gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy* – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących,



oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”.

W kontekście wskazanych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych naruszeń, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń uchwały (wskazanych w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego) z obrotu prawnego.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia 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., w zakresie formułowania ustaleń dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
- art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z § 314 i § 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie;
- art. 15 ustawy o p.z.p., a także art. 7 Konstytucji RP, w zakresie przestrzegania granic kompetencji;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi

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, nie dotyczące 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 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LIV/585/2017 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 29 listopada 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Moczydłów – część II, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia, 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 Sipiera