



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 11 grudnia 2017 r.

Poz. 11774

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr LEX-I.4131.350.2017.RM

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 8 grudnia 2017 r.

dotyczy uchwały Nr XXXI/184/17 Rady Gminy Ciechanów z 23 listopada 2017 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu wsi Ujazdówek.



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 8 grudnia 2017 r.

LEX-I.4131.350.2017.RM

Rada Gminy Ciechanów
ul. Fabryczna 8
06 – 400 Ciechanów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXI/184/17 Rady Gminy Ciechanów z 23 listopada 2017 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu wsi Ujazdówek”, w zakresie ustaleń:

- § 14 ust. 2;
- § 14 ust. 3 w zakresie zdania wprowadzającego, w odniesieniu do sformułowania „(...) budowlana (...)”;
- § 14 ust. 3 pkt 3 w odniesieniu do sformułowania „(...) lub w dostosowaniu do istniejących podziałów (...)”;
- § 14 ust. 4 pkt 2;
- § 19 pkt 5.

Uzasadnienie

Rada Gminy Ciechanów, na sesji w dniu 23 listopada 2017 r., podjęła uchwałę Nr XXXI/184/17 „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu wsi Ujazdówek”.

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.

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 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 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), „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, Rada Gminy Ciechanów w Rozdziale VII. pn. *Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym*, § 14 uchwały sformułowała ustalenia w brzmieniu: „1. Na terenie objętym planem nie przewiduje się scalania i podziału nieruchomości, w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami. 2. **Wydzielenie działki budowlanej musi umożliwiać właściwe zagospodarowanie terenu, zgodnie z przeznaczeniem oraz przepisami odrębnymi. W szczególności dotyczy to:** 1) dostępu do drogi publicznej lub drogi wewnętrznej; 2) dojeżdż i dojazdów; 3) miejsc postojowych dla samochodów w ilości określonej w planie; 4) właściwego gromadzenia odpadów; 5) przyłączenia do sieci infrastruktury technicznej. 3. **Wydzielona działka budowlana musi spełniać następujące parametry:** 1) minimalna szerokość frontu – 16,0 m; 2) minimalna powierzchnia – 200 m²; 3) kąt położenia granic działki w stosunku do pasa drogowego od 80⁰ do 100⁰ z wyłączeniem działek narożnych **lub w dostosowaniu do istniejących podziałów**. 4. Parametry wydzielanych działek ustalone w ust. 3 nie dotyczą: 1) wydzieleń pod urządzenia infrastruktury technicznej; 2) **działek budowlanych wydzielonych przed wejściem w życie planu.**”.

Ponadto w Rozdziale XII pn. *Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu*, w tym zakaz zabudowy w ramach § 19 pkt 5 uchwały ustalono: „5) **zasady i warunki podziału na działki budowlane** – zgodnie z ustaleniami planu, w tym § 14;”.

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*. Tymczasem Rada Gminy Ciechanów zamiennie stosuje procedurę *scalenia i podziału* nieruchomości z procedurą *podziału*, o czym najdobitniej świadczą ustalenia § 19 pkt 5 i § 14 uchwały.

Zwrócić przy tym należy uwagę, iż przepisy gminne, a takim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, mogą być wydane wyłącznie w zakresie obowiązujących przepisów wyższego rzędu (Konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Wobec hierarchiczności źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne.

Organ nadzoru wskazuje, że przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości, innych niż dokonywane w trybie *scalenia i podziału* nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej* może z kolei nastąpić, na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., dla procedur wszczętych po 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Tym samym, Rada Gminy Ciechanów miała możliwość określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej, nie miała jednak podstaw prawnych do określenia minimalnej szerokości frontu działki budowlanej oraz kąta położenia granic działki budowlanej w stosunku do pasa drogowego, a więc w odniesieniu do trybu *podziału* nieruchomości. Należy bowiem odróżnić instytucję „*podziału nieruchomości*” (art. 93 i następne zawarte w rozdziale 1 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami), od instytucji „*scalenia i podziału nieruchomości*” (art. 101 i następne zawarte w Rozdziale 2, Działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Z przywołanych powyżej zapisów jednoznacznie wynika, iż warunki i zasady *podziału* nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające *podział* nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających *podział* nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność *podziału* z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. W przedmiotowym przypadku zgodność ta dotyczy również minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej, bowiem intencyjna uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego podjęta została po 21 października 2010 r. Natomiast sama ocena dopuszczalności *podziału* dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Tym samym rada gminy nie posiada kompetencji do tego, aby w formie uchwały, dopuszczać lub nie, *podział* nieruchomości na obszarze objętym planem. Pomimo tego, w przywołanych powyżej ustaleniach uchwały Rada określiła m.in. zasady *podziałów* nieruchomości.

Jeżeli zatem w ramach ustaleń § 14 uchwały zamiarem Rady Gminy Ciechanów było sformułowanie ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego to brak było podstaw prawnych do regulowania kwestii dotyczących zasad wydzielania działek budowlanych, o których mowa w cytowanym powyżej § 14 ust. 2 i 3 oraz § 14 ust. 4 pkt 2 uchwały.

W kontekście tak poczynionych ustaleń planistycznych skazać należy, iż pojęcie „działka” nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „działka budowlana”. Ustalenia planu miejscowego winny odnosić się do ustawowej definicji „działki budowlanej”, określonej w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p. w brzmieniu: „*Ilekoć 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;*”.

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

Egzegeza przytoczonych powyżej zapisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsamy

z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. **Tymczasem w ustaleniach planu uchwalodawca, posługuje się pojęciem działki budowlanej w odniesieniu do procedury scalania i podziału nieruchomości.**

Ponadto kwestie dotyczące dostępności do dróg publicznych a także pozostałych urządzeń infrastruktury technicznej określają przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym jej art. 105 i 106 ust. 3, zaś ustalenia § 14 ust. 2, 3 i 4 pkt 2 oraz § 19 ust. 5 uchwały odnoszą się do wydzielania nowych działek budowlanych, a więc nie są ustaleniami dotyczącymi procedury scalenia i podziału, lecz podziału nieruchomości (*vide* art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p.).

Zawierając, w omawianych przepisach, regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości w zakresie narzuconego parametru frontu działki budowlanej oraz kąta położenia działki w stosunku do pasa drogowego, a także dodatkowych warunków dotyczących dostępności komunikacyjnej, infrastrukturalnej, a także miejsc postojowych, czy też związanych z gromadzeniem odpadów, Rada naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wkroczyła również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy, bowiem to wójt, burmistrz albo prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyduje, czy podział jest dopuszczalny, czy też nie. O tym, jaka winna być szerokość frontu oraz kąt położenia, będzie decydować możliwość zrealizowania, określonego planem przeznaczenia terenu oraz możliwość zrealizowania określonych planem warunków zabudowy, co oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym. Wprowadzenie w uchwale zapisów ograniczających podziały nieruchomości, powoduje sprzeczność pomiędzy zapisami ustawowymi, a aktem prawa miejscowego.

Zwrócić przy tym należy uwagę, iż przepisy gminne, a takim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, mogą być wydane wyłącznie w zakresie obowiązujących przepisów wyższego rzędu (Konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Wobec hierarchiczności źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne.

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

Ponadto w ustaleniach § 14 ust. 3 pkt 3 oraz w § 14 ust. 4 pkt 2 uchwały odniesiono się do istniejących podziałów oraz działek budowlanych wydzielonych przed wejściem w życie planu. Tymczasem istotą scalenia i podziału jest zniesienie istniejących granic a następnie dokonanie ich nowego podziału w zgodzie z ustaleniami planu w zakresie określonych w nim minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz w zakresie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Na powyższe wskazuje również judykatura, w tym m.in.:

- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14, w którym Sąd wskazał, iż „Istotą scalenia i późniejszego podziału nieruchomości jest stworzenie podstaw dla bardziej efektywnego wykorzystania i zagospodarowania terenów przeznaczonych na szczególne inwestycje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Postępowanie to ma na celu przede wszystkim ułatwienie realizacji globalnej i kompleksowej zmiany konfiguracji rozmieszczenia poszczególnych nieruchomości celem korzystniejszego ich zagospodarowania, stworzenia dostępu do dróg publicznych, uzbrojenia oraz urządzenia infrastruktury technicznej. W uproszczeniu można przyjąć, że scalenie polega na połączeniu w jedną całość kilku czy nawet kilkudziesięciu rozdrobionych lub też niekorzystnie położonych nieruchomości celem późniejszego dokonania ponownego podziału na tę samą ilość nieruchomości, które podlegały scaleniu, z zachowaniem proporcji w zakresie powierzchni tych scalonych nieruchomości, jednakże ze zmianą w zakresie ich usytuowania a także przeznaczenia - z jednoczesnym wydzieleniem odpowiednich dróg i urządzeniem infrastruktury technicznej dla wszystkich nieruchomości biorących udział w scaleniu. Ma to na celu efektywniejsze wykorzystanie określonego terenu. "Scalenie i podział" obejmuje więcej niż jedną nieruchomość, w konsekwencji powyższego w postępowaniu tym występuje zarówno wielość podmiotów w nim uczestniczących jak i wielość przedmiotów [nieruchomości]. W postępowaniu tym reprezentowane są indywidualne interesy poszczególnych jednostek jak również interesy wspólne dla wszystkich zainteresowanych łącznie z odniesieniem także do celów publicznych. Stąd też ustawodawca, uwzględniając złożoność ww procedury i wielość podmiotów w niej uczestniczących, wielkość objętego postępowaniem terenu a także okoliczność, że dotychczas niekorzystnie usytuowane i o niekorzystnych parametrach nieruchomości w wyniku tego postępowania mają zyskać pożądany z punktu widzenia planowania i zagospodarowania przestrzennego – efekt – uznał za konieczne określenie w planie zasad scalenia i podziału. Zgodnie z § 4 ust. 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”. Tego typu ustalenia mogą być respektowane wyłącznie na dużym obszarze w ramach procedury kształtowania przestrzennego danego terenu. Czym innym jest natomiast "podział nieruchomości", który zresztą nie został ustawowo zdefiniowany. W doktrynie, w zależności od kontekstu, wyróżnia się podział "prawny"; podział "wieczystoksięgowy" albo wyłącznie administracyjny [inaczej "geodezyjny" lub "ewidencyjny"] podział nieruchomości (por. np. G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości, Problematyka prawna*, Lexis Nexis, Warszawa 2009, s. 241, 562; M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 442 i n). Zasady i tryb administracyjnego postępowania o podział nieruchomości regulują przepisy zawarte w art. 92 – 100 ugn oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. 2004, Nr 268, poz. 2663). Przedmiotem takiego administracyjnego postępowania podziałowego jest zatwierdzenie w formie decyzji administracyjnej projektu podziału nieruchomości, tj.

zatwierdzenie geodezyjnego (ewidencyjnego) wydzielenia w ramach jednej działki ewidencyjnej większej liczby działek ewidencyjnych. Mylenie tych dwóch procedur (scalenia i podziału nieruchomości oraz podziału nieruchomości) i ustanawianie w mpzp zamiennych ustaleń w tym zakresie – z punktu widzenia techniki legislacyjnej należy uznać za niedopuszczalne. (...) Sporny plan dopuszcza np. "możliwość dokonywania podziału na działki budowlane" bądź ustanawia zakaz takiego podziału (np. w § 17 ust. 4 uchwały, § 21 ust. 5 uchwały, w § 23 ust. 4 uchwały) a przy tym (również bez podstawy prawnej) określa parametry: minimalnej szerokości wydzielanych działek budowlanych, powierzchni wydzielanej działki oraz kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego (§ 11 ust. 9, § 13 ust. 8, § 15 ust. 7 i § 16 ust. 6 uchwały, w § 8 ust. 20 uchwały). Trzeba podkreślić, że przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 upzp w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziału nieruchomości, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Aktualne brzmienie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym również nie daje podstaw do określania w planie zasad podziału nieruchomości gdyż wszelkie wymogi w tym zakresie określają przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Określenie w mpzp minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej może nastąpić (zresztą fakultatywnie) w oparciu o art. 15 ust. 3 ust. 10 upzp dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Skoro zatem Rada Gminy P., przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu [...] czerwca 2010 r. (uchwała Nr [...]), to tym samym, jak słusznie zarzucił Wojewoda, nie miała podstaw do określenia w mpzp zarówno minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, a tym bardziej nie miała podstaw prawnych do określenia minimalnej szerokości frontu działki budowlanej w odniesieniu do trybu podziału czy kąta położenia granic w stosunku do przyległego pasa drogowego. (...) W tym kontekście należy jednoznacznie podkreślić, że przedmiotem pojedynczego podziału nieruchomości jest konkretna działka ewidencyjna, która już z samego założenia tj. przed dokonaniem podziału (ani gdy chodzi o szerokość frontu ani gdy chodzi o kąt położenia granic w stosunku do drogi) może nie spełniać parametrów określonych w mpzp. Utrzymanie powyższych zapisów planu w obrocie prawnym skutkowałoby niezasadnym ograniczeniem konstytucyjnie chronionego prawa własności a w szczególności prawa do dysponowania i rozporządzania nieruchomością. Wszelkie ograniczenia prawa własności po pierwsze winny być proporcjonalne do zamierzonego celu a ponadto winny wynikać wyłącznie z aktu prawa o randze ustawowej a nie z aktu prawa miejscowego. Wprowadzenie w mpzp ograniczeń prawa własności musi mieć umocowanie w ustawie, a tego, gdy chodzi o zasady podziału nieruchomości ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje."

- Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, w wyroku z 12 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 473/15, w którym Sąd stwierdził, iż „W tym sporze Sąd podzielił stanowisko skarżącego i wspierającą go argumentację, że § 8 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 8 rozporządzenia, z tego względu, że podając wskaźniki i parametry działek powstałych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, Rada Gminy ograniczyła je tylko do działek budowlanych. Zdaniem Sądu, tego rodzaju zawężenie przy określaniu szczegółowych warunków i zasad scaleń i podziału nieruchomości było nieuprawnione. W myśl bowiem art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. rada jest zobowiązana określić wskazane zasady i warunki, które zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia 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. Z analizy przytoczonych przepisów wynika, że rada gminy, aby wywiązać się z obowiązku ustalenia obligatoryjnego elementu planu o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., nie może ograniczyć się tylko do podania tylko parametrów działek budowlanych. Takie

ograniczenie oznaczałoby, że rada zrealizowała tylko część swojej kompetencji do wykonywania władztwa planistycznego na danym terenie. Znaczenie działki budowlanej jest oczywiście węższe od znaczenia działki. Nie można przy tym tracić z oczu, że określenie parametrów wskazanych w § 4 pkt 8 rozporządzenia, jest konieczne dla przeprowadzenia procedury scalenia i podziału nieruchomości – jak w niniejszej sprawie wskazuje sama Rada – na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych. Procedura ta prowadzona zaś jest na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami i to według tej ustawy należy przyjmować pojęcie działki. Z tego też względu w § 4 pkt 8 rozporządzenia, nie bez powodu wskazano na parametry działki a nie działki budowlanej. Skoro zatem w niniejszej sprawie Rada Gminy uznała, że dla terenu objętego planem istnieje konieczność ustalenia zasad i warunków scaleń i podziałów nieruchomości (czego wyrazem są zapisy § 8 planu), to nie była uprawniona do modyfikowania tych warunków przez ograniczenie ich tylko do działki budowlanej. Dodatkowo zauważyć należy, że zasady i warunki scaleń i podziałów określone w objętym kontrolą planie (dotyczącym wszak małego terenu), powinny współgrać z zasadami i warunkami dotyczącymi działek sąsiednich, otaczających ten teren, nawet jeżeli zastosowanie znajdują dla nich inne plany. W tym kontekście bez znaczenia pozostaje zatem argumentacja, że przedmiotowy plan dotyczy tylko jednej działki i to budowlanej. Gmina nie wyklucza wszak, że działka ta, wraz z terenami sąsiednimi może być potencjalnie objęta procedurą scalenia i podziału.”;

- Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z 27 listopada 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15 uznał, iż: „Nie jest zasadny zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 i ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W skardze kasacyjnej interpretuje się brzmienie § 16 ust. 2 pkt 7 uchwały w świetle przedmiotu regulacji § 16 ust. 2 w jego całokształcie. Brzmienie § 16 ust. 2 pkt 7 uchwały wykracza jednak poza ten zakres przyjmując "zakazuje się podziału na działki w sposób uniemożliwiający obsługę komunikacyjną i/lub infrastrukturę działek budowlanych zlokalizowanych poza obszarem objętym scaleniem lub podziałem". Poza obszarem objętym scaleniem i podziałem daje podstawy do wkroczenia w materię innego trybu podziału nieruchomości. Nie jest zasadnym wywiedziony w skardze kasacyjnej zarzut błędnej wykładni tego przepisu.”.

Biorąc powyższe pod uwagę, istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego ustaleń zawartych w: § 14 ust. 2, § 14 ust. 4 pkt 2 i § 19 pkt 5 uchwały, a także w jej:

- § 14 ust. 3 w zakresie zdania wprowadzającego, w odniesieniu do sformułowania „(...) budowlana (...)”;
- § 14 ust. 3 pkt 3 w odniesieniu do sformułowania „(...) lub w dostosowaniu do istniejących podziałów (...)”.

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 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 zarówno do naruszenia, w sposób istotny zarówno zasad, jak i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz, 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 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie formułowania ustaleń dotyczących szczegółowych zasad i warunków scaleń i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;

- art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP w zakresie przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXI/184/17 Rady Gminy Ciechanów z 23 listopada 2017 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu wsi Ujazdówek”, 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.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera