



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 29 kwietnia 2016 r.

Poz. 4226

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR LEX-I.4131.66.2016.JF WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 20 kwietnia 2016 r.

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 107/XVIII/16 Rady Miejskiej w Szydłowcu z dnia 14 marca 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru sołectwa Zdziechów i części obszaru sołectwa Swierczek Gmina Szydłowiec, część nr 1.”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 3 ust. 1 pkt 9 uchwały;
- § 11 ust. 2 pkt 1 lit. a, b oraz c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 11 ust. 2 pkt 2 lit. a, b oraz c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 16 uchwały, w zakresie, w jakim wynika z niego możliwość realizacji budynków przeznaczonych na pobyt ludzi w wyznaczonych na rysunku planu „*strefach ochronnych od napowietrznej linii energetycznej średniego napięcia*”, w ramach terenu oznaczonego symbolem MN.4.

## Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 marca 2016 r., Rada Miejska w Szydłowcu podjęła uchwałę Nr 107/XVIII/16 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru sołectwa Zdziechów i części obszaru sołectwa Świerczek Gmina Szydłowiec, część nr 1.”.

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 2015 r., poz. 199 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.

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.

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.

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.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 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.).

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 załącznik do uchwały.

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), 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.

Tymczasem w **§ 3 ust. 1 pkt 9** uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: *„Ileokroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 9) **wskaźniku powierzchni zabudowy** - należy przez to rozumieć stosunek sumy powierzchni zabudowy wszystkich budynków znajdujących się na działce budowlanej lub zespole sąsiadujących działek budowlanych, do których inwestor posiada tytuł prawny, liczonej po zewnętrznym obrysie murów tych budynków, do powierzchni działki budowlanej lub zespołu ww. działek budowlanych;”*.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p. *„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, wraz z uzasadnieniem”*. Organ nadzoru wskazuje, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przybierają formę częściowo ogólną - jak zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zabytków budowy systemów komunikacji, infrastruktury technicznej, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Natomiast w części szczegółowej przybierają formę konkretną ustalając bezpośrednio w terenie granice obszarów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. W niektórych przypadkach ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać przepisy techniczno - budowlane, komplementarne w stosunku do przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290).

Wskazać przy tym trzeba, że stosownie do ustaleń art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu

budowlanego właściwy organ sprawdza m.in. zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego, a także zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi. Podobne uregulowanie zawarte zostało w art. 30 ust. 6 pkt 2 ww. ustawy, który stanowi, iż właściwy organ wnosi sprzeciw, jeżeli budowa lub wykonywanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy, inne akty prawa miejscowego lub inne przepisy.

Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego, który stanowić ma podstawę do oceny jego zgodności z ustaleniami planu miejscowego, stanowi rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r. poz. 462 z późn. zm.), wydane na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Stosownie do wymogów ww. rozporządzenia zawartych w § 8 ust. 1, projekt zagospodarowania działki lub terenu powinien zawierać część opisową oraz część rysunkową sporządzoną na mapie do celów projektowych, przy czym stosownie do ustaleń § 8 ust. 2 pkt 4 i 9 ww. rozporządzenia, część opisowa, powinna określać zarówno zestawienie powierzchni poszczególnych części zagospodarowania działki budowlanej lub terenu, takich jak: **powierzchnia zabudowy projektowanych i istniejących obiektów budowlanych**, powierzchnie dróg, parkingów, placów i chodników, powierzchnia zieleni lub powierzchnia biologicznie czynna oraz innych części terenu, **niezbędnych do sprawdzenia zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, zaś w przypadku budynków - **powierzchnię zabudowy**, o której mowa w pkt 4, określanej zgodnie z zasadami zawartymi w Polskiej Normie dotyczącej określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych wymienionej w załączniku do rozporządzenia (PN-ISO 9836: 1997 Właściwości użytkowe w budownictwie - Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych).

Skoro zatem na mocy przywołanych przepisów ustawy Prawo budowlane oraz rozporządzenia wykonawczego, to projekt zagospodarowania działki lub terenu stanowić ma podstawę sprawdzenia zgodności planowanego zamierzenia inwestycyjnego z podstawowymi wskaźnikami oraz parametrami, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., to zdaniem organu nadzoru, definiowanie sposobu ich pomiaru uznać należy za wychodzące poza zakres merytoryczny ustaleń planu miejscowego i w związku z powyższym za naruszający prawo. Ponadto z samej ustawy o p.z.p. nie wynika by organy gminy uprawnione były do definiowania sposobu liczenia poszczególnych wskaźników, ale do określania ich parametrów (wskaźników).

W judykaturze wskazuje się na powiązanie kwestii planowania przestrzennego z przepisami Prawa budowlanego, a także z wydanymi na jego podstawie rozporządzeniami wykonawczymi. W kontekście powyższych rozważań przytoczyć należy m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie sygn. akt II SA/Kr 1775/12 (publ. orzeczenia.nsa.gov.pl), w którym odwołano się m.in. do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w sprawie sygn. akt II OSK 531/10 z dnia 28 maja 2010 r. (LEX nr 673876) w myśl, którego: „1. Wykonawczy w stosunku do ustaw charakter rozporządzenia oraz aktu prawa miejscowego, wiążący się m.in. z oparciem obu tych aktów na wyraźnym upoważnieniu ustawowym nie powoduje przyznania tym aktom równej mocy prawnej. 2. Relację między aktem prawa miejscowego a rozporządzeniem należy widzieć w świetle zasady związania aktów prawa miejscowego ramami stworzonymi przez ustawę, na gruncie której treść aktu prawa miejscowego winna być zgodna z ustawami oraz rozporządzeniami, jako aktami wydawanymi na podstawie upoważnienia szczegółowego w celu wykonania ustaw. Dotyczy to także zgodności definicji legalnych formułowanych w akcie prawa miejscowego i rozporządzeniu. Organ tworzący akt prawa miejscowego mógłby zatem odwołać się do regulacji ustawowych oraz regulacji wydawanych w celu wykonania ustawy i w tym zakresie mógłby powołać się na definicję zawartą

w rozporządzeniu. Nie może natomiast tworzyć własnej definicji, zawierając w niej elementy wyraźnie odmienne od tych zawartych w definicji umieszczonej w rozporządzeniu, nawet jeśli literalnie definiowany jest inny termin, ale treść definicji wiąże się z pojęciami wchodzącymi w zakres definiendum. 3. Powiązania przedmiotowe pomiędzy subgałęziami prawa budowlanego i prawa zagospodarowania przestrzennego przesądzają nie tylko o możliwości, lecz także o potrzebie korzystania z interpretacyjnych ustaleń odnoszących się do ich przepisów, w tym także do wykorzystania definicji legalnych. Jedyne istotna i poprawnie wykazana odrębność przedmiotowa jakiejś szczególnej instytucji jednej z tych subgałęzi mogłaby przesądzić o braku takiej możliwości.”.

W kontekście powyższego wskazać również należy, iż 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 tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych.

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

Zgodnie z § 11 ust. 2 uchwały Rada Miejska w Szydłowcu sformułowała ustalenia w brzmieniu: „2. Plan ustala następujące zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, podejmowanego na podstawie przepisów odrębnych:

- 1) dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem MN:
  - a) minimalna powierzchnia działki budowlanej: 800m<sup>2</sup>,
  - b) minimalna szerokość frontu działki budowlanej: 18m,
  - c) kąt położenia granic działki budowlanej w stosunku do pasa drogowego: od 45° do 90°;
- 2) dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem U,P:
  - a) minimalna powierzchnia działki budowlanej: 800m<sup>2</sup>,
  - b) minimalna szerokość frontu działki budowlanej: 20m,
  - c) kąt położenia granic działki budowlanej w stosunku do pasa drogowego: od 45° do 90°.”.

Z dyspozycji 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, wynika, 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. Tymczasem w ustaleniach planu miejscowego wśród zapisów dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, wprowadzono ustalenia dotyczące „działek budowlanych”.

Organ nadzoru wskazuje, iż pojęcie „działka budowlana” użyte w § 11 ust. 2 uchwały, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „działka”. 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” 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), 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 2015 r. poz. 542 z późn. zm.).

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 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 operuje zamiennie pojęciem: „działka” oraz „działka budowlana”.

W kontekście powyższych unormowań, wskazać należy, że 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.

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 zwrócić uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego **nie upoważniały Rady Miejskiej w Szydłowcu, 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;**
- **kąta położenia granic działki budowlanej w stosunku do pasa drogowego, lecz do określenia kąta położenia granic działki w stosunku do pasa drogowego.**

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 Szydłowiec, 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 orzecnictwie 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”.*

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 814/12; cbosa
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2274/12; 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.

Ponadto, zgodnie z § 12 uchwały Rada Miejska w Szydłowcu sformułowała ustalenia w brzmieniu: *„W zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, plan wyznacza strefę ochronną od napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia o szerokości po 8 m od osi linii w obu kierunkach, zgodnie z rysunkiem planu, w granicach której obowiązują ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu wynikające z przepisów odrębnych.”.*

Organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z rysunkiem planu, napowietrzne linie elektroenergetyczne średniego napięcia przechodzą m.in. przez teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Zgodnie zaś z wymogami § 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), w brzmieniu: *„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”* oraz § 4 w brzmieniu: *„Pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi dzielą się na: 1) pomieszczenia przeznaczone na stały pobyt ludzi, w których przebywanie tych samych osób w ciągu doby trwa dłużej niż 4 godziny, 2) pomieszczenia przeznaczone na czasowy pobyt ludzi, w których przebywanie tych samych osób w ciągu doby trwa od 2 do 4 godzin włącznie”.* Tymczasem w ustaleniach planu miejscowego brak zapisów wprowadzających wprost ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu spełniających powyższe wymagania, w szczególności w kontekście wyznaczonych na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy, **bezpośrednio pod strefą ochronną od napowietrznej linii energetycznej średniego napięcia**, w ramach terenu oznaczonego symbolem MN.4.

Formułując ograniczenia w zagospodarowaniu oraz zabudowie, uchwałodawca, winien zatem w sposób jednoznaczny wykluczyć możliwość realizacji zabudowy przeznaczonej na pobyt ludzi w ww. strefie, w odniesieniu do terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonego na rysunku planu symbolem MN.4, o którym mowa w § 16 uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej § 16 uchwały, w zakresie, w jakim wynika z niego możliwość realizacji budynków przeznaczonych na pobyt ludzi w wyznaczonych na rysunku planu *„strefach ochronnych od napowietrznej linii energetycznej średniego napięcia”*, w ramach terenu oznaczonego symbolem MN.4.



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 przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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 scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
- art. 15 ustawy o p.z.p., a także art. 7 Konstytucji RP, w zakresie przestrzegania granic kompetencji.

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., 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, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 107/XVIII/16 Rady Miejskiej w Szydłowcu z dnia 14 marca 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru sołectwa Zdziechów i części obszaru sołectwa Świerczek Gmina Szydłowiec, część nr 1.”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 3 ust. 1 pkt 9 uchwały;
- § 11 ust. 2 pkt 1 lit. a, b oraz c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 11 ust. 2 pkt 2 lit. a, b oraz c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 16 uchwały, w zakresie, w jakim wynika z niego możliwość realizacji budynków przeznaczonych na pobyt ludzi w wyznaczonych na rysunku planu „*strefach ochronnych od napowietrznej linii energetycznej średniego napięcia*”, w ramach terenu oznaczonego symbolem MN.4,

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.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym po wejściu w życie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777), tj. z dniem 18 listopada 2015 r., „*1. 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, wraz z uzasadnieniem. W uzasadnieniu przedstawia się w szczególności: 1) sposób realizacji wymogów wynikających*

*z art. 1 ust. 2-4; 2) zgodność z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1, wraz datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2; 3) wpływ na finanse publiczne, w tym budżet gminy.”.*

Tymczasem, z dokonanej przez organ nadzoru analizy planu miejscowego wraz z dokumentacją prac planistycznych, nie wynika by w przedmiotowej sprawie przepisy zmienionej ustawy o p.z.p. znalazły zastosowanie, z uwagi na brak ww. uzasadnienia.

Wojewoda Mazowiecki:  
*Zdzisław Sipiera*