



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 11 stycznia 2018 r.

Poz. 405

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.370.2017.JF

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 3 stycznia 2018 r.

dotyczy uchwały Nr XLIV/305/2017 Rady Gminy Zakroczym z 28 listopada 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zakroczym obejmującego obręb ewidencyjny 0004 01-04 oraz działki ewidencyjne nr 21/2, 23/1, 23/2, 26, 27/3, 28, 30 i 34 w obrębie ewidencyjnym 0003 01-03, działkę ewidencyjną nr 20/28 w obrębie ewidencyjnym 0006 01-06, działkę ewidencyjną nr 33/3 w obrębie ewidencyjnym 0009 01-09, działki ewidencyjne 103/2, 103/3 w obrębie ewidencyjnym 0026 02 -17.



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 3 stycznia 2018 r.

WNP-I.4131.370.2017.JF

Rada Gminy Zakroczym
ul. Warszawska 7
05 – 170 Zakroczym

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/305/2017 Rady Gminy Zakroczym z 28 listopada 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zakroczym obejmującego obręb ewidencyjny 0004 01-04 oraz działki ewidencyjne nr 21/2, 23/1, 23/2, 26, 27/3, 28, 30 i 34 w obrębie ewidencyjnym 0003 01-03, działkę ewidencyjną nr 20/28 w obrębie ewidencyjnym 0006 01-06, działkę ewidencyjną nr 33/3 w obrębie ewidencyjnym 0009 01-09, działki ewidencyjne 103/2, 103/3 w obrębie ewidencyjnym 0026 02 -17”, w zakresie ustaleń:

- § 12 pkt 2 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 12 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 14 pkt 4 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) pasa drogowego (...)”;
- § 14 pkt 4 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) pasa drogowego (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 listopada 2017 r. Rada Gminy Zakroczym podjęła uchwałę Nr XLIV/305/2017 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zakroczym obejmującego obręb ewidencyjny 0004 01-04 oraz działki ewidencyjne nr 21/2, 23/1, 23/2, 26, 27/3, 28, 30 i 34 w obrębie ewidencyjnym 0003 01-03, działkę ewidencyjną nr 20/28 w obrębie ewidencyjnym 0006 01-06, działkę ewidencyjną nr 33/3 w obrębie ewidencyjnym 0009 01-09, działki ewidencyjne 103/2, 103/3 w obrębie ewidencyjnym 0026 02 -17”.

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 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.

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 art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ww. ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

W ustaleniach **§ 14 pkt 4 lit. a** oraz **b** uchwały Rada Gminy Zakroczym określiła ww. zasady, stanowiąc, m.in., że: „(...) 4) dopuszcza się budowę dróg wewnętrznych na terenach, o których mowa w §5 pkt 1-5, zapewniających dostęp do drogi publicznej wydzielanym działkom budowlanym, spełniających poniższe parametry: a) szerokość pasa drogowego nie mniejsza niż 6,0 m jeśli droga obsługuje do 4 działek budowlanych, b) szerokość pasa drogowego nie mniejsza niż 8,0 m jeśli droga obsługuje powyżej 4 działek budowlanych, (...)”.

Mając na względzie, że zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi odnoszącymi się do obszaru objętego planem, dokonując oceny legalności ww. zapisów należy brać pod uwagę przepisy ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222) oraz rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124).

Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, ilekroć w ww. akcie jest mowa o pasie drogowym, należy przez to rozumieć wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. Z kolei rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie stanowi, że pod pojęciem linii rozgraniczających drogę „(...) rozumie się (...) granice terenów przeznaczonych na pas drogowy lub pasy drogowe ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (...)”.

Powyższe wskazuje, że pojęcia pasa drogowego i linii rozgraniczających grunt, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu – są nierozdzielnie związane.

W tym przypadku organ stanowiący gminy zastosował pojęcie pasa drogowego, odnosząc je do sytuacji budowy dróg wewnętrznych nieoznaczonych na rysunku planu.

Skoro zatem organ sporządzający plan zamierzał dopuścić na terenach nim objętych, budowę, niewyznaczonych na rysunku planu miejscowego, dróg wewnętrznych, nie mógł określać minimalnych wymogów w zakresie szerokości tego rodzaju dróg operując pojęciem *pasa drogowego*, bowiem pas drogowy – jak wskazano wyżej – jest pojęciem definiowanym ustawowo przy pomocy linii granicznych wydzielających grunt, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu.

Stosowanie w części tekstowej planu miejscowego pojęcia pasa drogowego bez jednoczesnego wyznaczenia jego lokalizacji na załączniku graficznym, stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych oraz § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, a w konsekwencji wymaga stwierdzenia nieważności **§ 14 pkt 4 lit. a** oraz **b** uchwały, w zakresie sformułowania „(...) *pasa drogowego* (...)”.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

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 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.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

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 Zakroczym, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie 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*”.

Tymczasem, w ramach ustaleń § 12 pkt 2 lit. a oraz b uchwały, w brzmieniu: „*W zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym: (...) 2) ustala się parametry działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości: a) minimalna powierzchnia działki budowlanej - 1000m², b) minimalna szerokość frontu działki budowlanej - 18 m, (...)*”.

sformułowano ustalenia dotyczące parametrów **działek budowlanych** uzyskiwanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, podczas gdy zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. i § 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”. Zdaniem organu nadzoru regulując powyższe kwestie, organ stanowiący gminy nie mógł nakazać określania zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości w sposób odmienny, bowiem ustawodawca w przepisach rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określił już sposób ustalania ww. zasad. Kwestionowane przepisy uchwały stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień § 4 pkt 8 ww. rozporządzenia, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono w sposób istotny zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Powyższe znajduje również swoje potwierdzenie w przepisach ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.), z której jednoznacznie wynika, iż w wyniku przeprowadzenia procedury scalania i podziału powstają *działki gruntu*, nie zaś *działki budowlane* (vide art. 105 ust. 1, 2 i 4; art. 106 ust. 1 i 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęcie „*działki budowlanej*”, zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ilekcroć w ustawie jest mowa o: (...) 12) „działce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;*”.

Organ nadzoru wskazuje, że pojęcie „*działka budowlana*”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „*działka*”. Otóż skoro w przytoczonej powyżej definicji *działki budowlanej* zawarto pojęcie „*nieruchomości gruntowej*”, a także „*działki gruntu*”, to powyższe pojęcia należy rozważać w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z ww. ustawą przez:

- *nieruchomość gruntową* – należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (vide art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- *działce gruntu* – należy przez to rozumieć 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).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne „*Ileokroć w ustawie jest mowa o: (...) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami:*”. Skoro 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 ustaleniach planu uchwałodawca operuje pojęciem „*działki budowlanej*” co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsame z pojęciem „*działka*”. Powyższe oznacza, że regulując, w ramach ustaleń § 12 pkt 2 lit. a oraz b uchwały, kwestie dotyczące zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, niezbędne jest wyłączenie ze stosowania definicji „*działki budowlanej*”. Zawierając regulacje odnoszące się do działek budowlanych w odniesieniu do trybu scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, 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.

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; c.bosa
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2274/12; c.bosa;
- 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 kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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

- 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;

- art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. w związku z art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych oraz § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, w zakresie określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji;
- art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie określenia parametrów działek w ramach procedury scalenia i podziału.

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 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 wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLIV/305/2017 Rady Gminy Zakroczym z 28 listopada 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zakroczym obejmującego obręb ewidencyjny 0004 01-04 oraz działki ewidencyjne nr 21/2, 23/1, 23/2, 26, 27/3, 28, 30 i 34 w obrębie ewidencyjnym 0003 01-03, działkę ewidencyjną nr 20/28 w obrębie ewidencyjnym 0006 01-06, działkę ewidencyjną nr 33/3 w obrębie ewidencyjnym 0009 01-09, działki ewidencyjne 103/2, 103/3 w obrębie ewidencyjnym 0026 02 -17”, 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 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 Szipiera