



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 września 2025 r.

WP-I.4131.187.2025

### Rada Miejska w Łomiankach

#### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/175/2025 Rady Miejskiej w Łomiankach z 11 września 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Szpitalna - Wiejska”, w części dotyczącej ustaleń § 14 pkt 3 lit. f, w zakresie sformułowania: „(...) z podziału nieruchomości (...)”.

#### Uzasadnienie

Na sesji 11 września 2025 r. Rada Miejska w Łomiankach podjęła uchwałę Nr XVIII/175/2025 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Szpitalna - Wiejska”.

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 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych, a także drugi egzemplarz tej samej uchwały, doręczono organowi nadzoru 17 września 2025 r. odpowiednio przy pismach Burmistrza Łomianek z 17 września 2025 r., znak: WGP.6721.1.2025 oraz z 16 września 2025 r., znak: BRM.0711.34.2025.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Łomiankach zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 23 września 2025 r., znak: WP-I.4131.187.2025.

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro Rada Miejska w Łomiankach zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr XCIV/651/2024 z 29 lutego 2024 r. to zastosowanie w sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu po wejściu w życie

ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.).

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

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania 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.

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 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), 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 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.

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.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Łomiankach winna uwzględnić zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi jest związana podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez uwzględnienie faktu, że w obowiązującej regulacji prawnej obowiązuje państwowy i samorządowy ład przestrzenny. Decydując się na odejście od państwowego porządku prawnego przez przejście na samorządowy ład przestrzenny, regulacja zawarta w każdym planie miejscowym musi pozostawać w zgodzie z prawem, a nadto być regulacją pełną. Przepisy prawa, a zatem obecne przepisy ustawy o p.z.p., przepisy wykonawcze, a także przepisy odrębne wyznaczają, przedmiot pełnej regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza, że braki, błędne ustalenia, a także naruszenia przepisów odrębnych w tym zakresie przesądzą o naruszeniu prawa (tak też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15).

W kontekście przedmiotu regulacji planu miejscowego wskazać należy na hierarchiczność źródeł prawa przewidzianych w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od rozporządzeń i aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny.

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 Miejskiej w Łomiankach, 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). W judykaturze w sposób bezsporny wskazuje się na pozycję aktów prawa miejscowego w hierarchii aktów prawa miejscowego wskazując, że uchwały organów samorządu terytorialnego jako akty prawa miejscowego, stosownie do konstytucyjnej zasady hierarchicznej struktury źródeł prawa, muszą być zgodne ze wszystkimi aktami powszechnie obowiązującymi (tak też m.in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 marca 2010 r. w sprawie sygn. akt I OSK 738/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały organ nadzoru stwierdza, iż ustalenia zawarte w § 14 pkt 3 lit. f uchwały, w brzmieniu: „*Ustalenia dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem MNW: (...) wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu oraz gabaryty budynków: (...) f) minimalna powierzchnia nowo wydzielanych działek budowlanych z podziału nieruchomości: (...)*”, stanowią niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., a także w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwalodawczego gminy.

Mając bowiem na uwadze treść art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „3. *W planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb: (...) 10) minimalną powierzchnię nowo wydzielonych **działek budowlanych**.*”, należy zauważyć, iż pojęcie „nieruchomości” nie jest tożsame z pojęciem *działki ewidencyjnej*, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji.

Ponadto, stosownie do dyspozycji określonej w 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, Rozdziale 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.). Natomiast zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „*ustalenia dotyczące szczegółowych zasad oraz warunków scalania i podziału nieruchomości zawierają określenie parametrów **działek** uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych: a) szerokości frontów **działek** oraz ich powierzchni, b) kąta położenia granic **działek** w stosunku do pasa drogowego lub linii rozgraniczających teren drogi;*”.

Mając na uwadze fakt, iż przepis **art. 15 ust. 2 pkt 8** ustawy o p.z.p., upoważniał Radę Miejską w Łomiankach do ustalenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w § 11 ust. 1 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 tej uchwały, określono, że: „*1. Ustala się następujące szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: 1) minimalna powierzchnia działki: a) dla terenu MNW - 500 m<sup>2</sup>, b) dla terenów 1U i 2U – 1000 m<sup>2</sup>, c) dla terenu 3U – 500 m<sup>2</sup>; 2) minimalna szerokość frontu działki - 20 m; 3) kąt położenia granic działek w stosunku do linii rozgraniczających pasa drogowego – w przedziale 60° - 120°;*”, **natomiast ustalenia zawarte w § 14 pkt 3 lit. f uchwały, określają minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych, w trybie art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p.**

Tym samym, z przywołanych powyżej ustaleń uchwały wynika, że zamiast określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanych **działek budowlanych**, w trybie **art. 15 ust. 3 pkt 10** ustawy o p.z.p., **określono minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych z podziału nieruchomości.**

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru podkreśla, że użycie sformułowania „*z podziału nieruchomości*” w ramach § 14 pkt 3 lit. f uchwały, doprowadziło *de facto* do zawarcia ustaleń dotyczących procedury podziału nieruchomości, w wyniku której powstają działki ewidencyjne, nie zaś działki budowlane, o których mowa w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., co wykracza poza przyznane Radzie Miejskiej w Łomiankach kompetencje.

W tym kontekście zauważyć także 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. Tym bardziej, iż w ramach art. 96 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawodawca jednoznacznie przesądził, iż „*Podziału nieruchomości dokonuje się na podstawie decyzji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta zatwierdzającej podział.*”, zaś w przypadku procedury scalania i podziału to rada gminy podejmuje uchwałę w tym zakresie, zgodnie z art. 104 ust. 1 tej ustawy.

Należy ponownie zwrócić uwagę na fakt, iż w tym przypadku przepisy art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, upoważniały organy Gminy Łomianki do określenia zarówno zasad i warunków podziałów nieruchomości, jak również zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, bowiem Rada Miejska w Łomiankach przystąpiła do sporządzania planu miejscowego **29 lutego 2024 r.**, a tym samym oprócz zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., Rada miała **możliwość określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych, w trybie art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p.**

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14: „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 rozdrobnionych 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 skalonych 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. "Scalanie 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 pożądaną 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 u.g.o. 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 nieruchomościami. 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.”.

Biorąc pod uwagę powyższe wskazać należy, iż organy Gminy Łomianki zobligowane były do określenia zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., jak również uprawnione były, na mocy art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonej działki budowlanej. Nie były zatem uprawnione, na mocy przywołanych powyżej przepisów, do formułowania ustaleń w zakresie podziału nieruchomości dotyczących minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych z podziału nieruchomości.

Organ nadzoru wskazuje, że definicja „działki budowlanej” określona została przez ustawodawcę 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;”.*

Zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami przez:

- *nieruchomość gruntową* – należy rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (*vide* art. 4 pkt 1 ww. ustawy);
- *działkę gruntu* – należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3 ww. ustawy).

Pojęciu „*nieruchomość gruntowa*” zawartemu 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 2025 r. poz. 1071, 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 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 2024 r. poz. 1151, z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2024 r. poz. 219, 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 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 § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, w brzmieniu: „*Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu ewidencyjnego, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą granic działek ewidencyjnych.*”.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów 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 ww. ustaleniach szczegółowych planu, dotyczących określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych w trybie art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., uchwałodawca operuje sformułowaniem „z podziału nieruchomości”, co w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu Gminy Łomianki.

Tym samym należy stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., w związku z § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i skutkuje w tym przypadku, stwierdzeniem nieważności uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. 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.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa

materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko

co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na ograny władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVIII/175/2025 Rady Miejskiej w Łomiankach z 11 września 2025 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Szpitalna - Wiejska”*, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji 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**

***Mariusz Frankowski***

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/