



WOJEWODA MAZOWIECKI  
LEX-I.4131.255.2015.MO

Warszawa, 24 listopada 2015 r.

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XI/123/2015 Rady Miasta Mława z dnia 27 października 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu „Zachodnia” w Mławie, w części dotyczącej ustaleń:

- § 4 pkt 9 uchwały;
- § 23 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 2.MNU;
- § 28 ust. 2 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do budynku mieszkalnego jednorodzinne;
- § 30 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 9.MNU;
- § 31 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 10.MNU.

## UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 27 października 2015 r. Rada Miasta Mława podjęła uchwałę Nr XI/123/2015 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu „Zachodnia” w Mławie.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie 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 zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi 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 zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nim ustaleń. Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in. w tym m.in.:

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

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy w ramach, którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.*”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

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.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Naruszenie przepisów odrębnych, w zakresie określenia wielkości powierzchni usług lokalizowanych w budynkach mieszkaniowych jednorodzinnych, na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami: 2.MNU, 7.MNU, 9MNU i 10MNU, nastąpiło poprzez ustalenia zawarte w:

- § 23 ust. 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenu oznaczonego symbolem 2.MNU:*  
1. *Przeznaczenie terenu: 1) ustala się, że przeznaczeniem podstawowym terenu 2.MNU są:*

- a) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w formie wolnostojącej; b) usługi z zakresu: - usług turystyki, - biur i administracji; 2) ustala się, że przeznaczeniem uzupełniającym terenu są usługi z zakresu usług podstawowych, realizowane w bryłach budynków mieszkalnych oraz jako obiekty wolnostojące, towarzyszące budynkom mieszkalnym na jednej działce budowlanej.
2. Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) 2) ustala się, że powierzchnia użytkowa obiektów usługowych nie może przekroczyć w 40% powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego zlokalizowanego na tej samej działce budowlanej; (...)”;
- § 28 ust. 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem 7.MNU: 1. Przeznaczenie terenu: 1) ustala się, że przeznaczeniem podstawowym terenu 7.MNU są: a) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w formie wolnostojącej; b) usługi z zakresu: - usług turystyki, - biur i administracji; 2) ustala się, że przeznaczeniem uzupełniającym terenu są usługi z zakresu usług podstawowych, realizowane w bryłach budynków mieszkalnych oraz jako obiekty wolnostojące, towarzyszące budynkom mieszkalnym na jednej działce budowlanej. 2. Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) 2) ustala się, że powierzchnia użytkowa obiektów usługowych nie może przekroczyć w 40% powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego zlokalizowanego na tej samej działce budowlanej; (...)”;
- § 30 ust. 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem 9.MNU: 1. Przeznaczenie terenu: 1) ustala się, że przeznaczeniem podstawowym terenu 9.MNU są: a) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w formie wolnostojącej; b) usługi z zakresu: - usług turystyki, - biur i administracji - gastronomi; 2) ustala się, że przeznaczeniem uzupełniającym terenu są usługi z zakresu usług podstawowych, realizowane w bryłach budynków mieszkalnych oraz jako obiekty wolnostojące, towarzyszące budynkom mieszkalnym na jednej działce budowlanej. 2. Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) 2) ustala się, że powierzchnia użytkowa obiektów usługowych nie może przekroczyć w 40% powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego zlokalizowanego na tej samej działce budowlanej; (...)”;
- § 31 ust. 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem 10.MNU: 1. Przeznaczenie terenu: 1) ustala się, że przeznaczeniem podstawowym terenu 10.MNU są: a) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w formie wolnostojącej; b) usługi z zakresu: - usług turystyki, - biur i administracji; 2) ustala się, że przeznaczeniem uzupełniającym terenu są usługi z zakresu usług podstawowych, realizowane w bryłach budynków mieszkalnych oraz jako obiekty wolnostojące, towarzyszące budynkom mieszkalnym na jednej działce budowlanej. 2. Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) 2) ustala się, że powierzchnia użytkowa obiektów usługowych nie może przekroczyć w 40% powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego zlokalizowanego na tej samej działce budowlanej; (...)”.

Z powyższych ustaleń uchwały wynika, że usługi podstawowe mogą być realizowane zarówno w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych, jak też w odrębnych budynkach lokalizowanych w ramach tej samej działki budowlanej, co budynek mieszkaniowy jednorodzinny.

Zgodnie z art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.), poprzez „budynek mieszkalny jednorodzinny”, należy rozumieć „budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30 % powierzchni całkowitej budynku”. Przepis ten jednoznacznie stanowi, że wielkość lokalu użytkowego wydzielanego w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, ustala się określając jego powierzchnię całkowitą w odniesieniu

do powierzchni całkowitej budynku oraz, że może ona wynosić maksymalnie 30 % powierzchni całkowitej budynku.

Tymczasem zarówno rodzaj, jak i wielkość powierzchni obiektu usługowego lokalizowanego w budynku mieszkalnym jednorodzinny określono w uchwale, niezgodnie z ww. przepisem ustawy Prawo budowlane, bowiem ustalono powierzchnię użytkową tego obiektu usługowego, w odniesieniu do powierzchni użytkowej budynku, określając ją jako nieprzekraczającą 40 % powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego jednorodzinnego.

W związku z powyższym, ustalenia: **§ 23 ust. 2 pkt 2**, **§ 28 ust. 2 pkt 2**, **§ 30 ust. 2 pkt 2**, **§ 31 ust. 2 pkt 2** uchwały, w odniesieniu usług lokalizowanych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych, naruszają przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz dyspozycję art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Stosownie do ustaleń 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”.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**. Zgodnie z wymogiem § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, **ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów**. Natomiast stosownie do § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Podejmując przedmiotową uchwałę, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Mława naruszyła wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie z ustaleniami uchwały:

▪ dla terenu oznaczonego symbolem **2.MNU**:

- „Przeznaczenie terenu: 1) ustala się, że przeznaczeniem podstawowym terenu 2.MNU są: a) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w formie wolnostojącej; b) usługi z zakresu: - usług turystyki, - biur i administracji; 2) ustala się, że przeznaczeniem uzupełniającym terenu są usługi z zakresu usług podstawowych, realizowane w bryłach budynków mieszkalnych oraz jako obiekty wolnostojące, towarzyszące budynkom mieszkalnym na jednej działce budowlanej” – § 23 ust. 1 uchwały;
- „dopuszcza się realizację dominanty według rysunku planu o powierzchni w obrysie murów zewnętrznych nie większej niż 150 m<sup>2</sup>” – § 23 ust. 2 pkt 5 uchwały;
- „wysokość zabudowy nie większa niż: a) 11 m dla budynków mieszkalnych i usługowych, z dopuszczeniem realizacji lokalnej dominanty o wysokości do 12 m, zgodnie z rysunkiem planu oraz ust. 2 pkt 5; b) 5 m dla budynków gospodarczych i garaży” – § 23 ust. 3 pkt 3 uchwały;
- „wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszy niż: a) 30% dla dominanty, b) 40% dla pozostałej zabudowy” – § 23 ust. 3 pkt 4 uchwały;
- „wskaźnik powierzchni zabudowy nie większy niż: a) 70% dla dominanty, b) 40% dla pozostałej zabudowy” – § 23 ust. 3 pkt 5 uchwały;
- „wskaźnik intensywności zabudowy nie większy niż: a) 1,5 – dla dominanty, b) 0,75 – dla pozostałej zabudowy” – § 23 ust. 3 pkt 7 uchwały;

- „realizacja dachów o kącie nachylenia połaci dachowych w przedziale od 25° do 42 °, z dopuszczeniem w rejonie lokalizacji dominanty realizacji dachów płaskich dla dominanty oraz dla części budynku nie będącej dominantą” – § 23 ust. 3 pkt 8 uchwały.
- dla terenu oznaczonego symbolem **9.MNU**:
  - „Przeznaczenie terenu: 1) ustala się, że przeznaczeniem podstawowym terenu 9.MNU są: a) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w formie wolnostojącej; b) usługi z zakresu: - usług turystyki, - biur i administracji - gastronomi; 2) ustala się, że przeznaczeniem uzupełniającym terenu są usługi z zakresu usług podstawowych, realizowane w bryłach budynków mieszkalnych oraz jako obiekty wolnostojące, towarzyszące budynkom mieszkalnym na jednej działce budowlanej.” – § 30 ust. 1 uchwały;
  - „dopuszcza się realizację dominanty według rysunku planu o powierzchni w obrysie murów zewnętrznych nie większej niż 150 m<sup>2</sup>” – § 30 ust. 2 pkt 5 uchwały;
  - „wysokość zabudowy nie większa niż: a) 11 m dla budynków mieszkalnych i usługowych, z dopuszczeniem realizacji lokalnej dominanty o wysokości do 12 m, zgodnie z rysunkiem planu oraz ust. 2 pkt 5; b) 5 m dla budynków gospodarczych i garaży” – § 30 ust. 3 pkt 3 uchwały;
  - „wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszy niż: a) 30% dla dominanty, b) 40% dla pozostałej zabudowy” – § 30 ust. 3 pkt 4 uchwały;
  - „wskaźnik powierzchni zabudowy nie większy niż: a) 70% dla dominanty, b) 40% dla pozostałej zabudowy” – § 30 ust. 3 pkt 5 uchwały;
  - „wskaźnik intensywności zabudowy nie większy niż: a) 1,5 – dla dominanty, b) 0,75 – dla pozostałej zabudowy” – § 30 ust. 3 pkt 5 uchwały;
  - „realizacja dachów dwu- i wielospadowych o kącie nachylenia połaci dachowych w przedziale od 25° do 42 °, z dopuszczeniem w rejonie lokalizacji dominanty realizacji dachów płaskich dla dominanty oraz dla części budynku nie będącej dominantą” – § 30 ust. 3 pkt 8 uchwały.
- dla terenu oznaczonego symbolem **10.MNU**:
  - „Przeznaczenie terenu: 1) ustala się, że przeznaczeniem podstawowym terenu 10.MNU są: a) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w formie wolnostojącej; b) usługi z zakresu: - usług turystyki, - biur i administracji; 2) ustala się, że przeznaczeniem uzupełniającym terenu są usługi z zakresu usług podstawowych, realizowane w bryłach budynków mieszkalnych oraz jako obiekty wolnostojące, towarzyszące budynkom mieszkalnym na jednej działce budowlanej.” – § 31 ust. 1 uchwały;
  - „dopuszcza się realizację dwóch dominant według rysunku planu o powierzchni w obrysie murów zewnętrznych nie większej niż 150 m<sup>2</sup> dla każdej dominanty” – § 31 ust. 2 pkt 5 uchwały;
  - „wysokość zabudowy nie większa niż: a) 11 m dla budynków mieszkalnych i usługowych, z dopuszczeniem realizacji lokalnych dominant o wysokości do 12 m, zgodnie z rysunkiem planu oraz ust. 2 pkt 5; b) 5 m dla budynków gospodarczych i garaży” – § 31 ust. 3 pkt 3 uchwały;
  - „wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszy niż: a) 30% dla dominant, b) 40% dla pozostałej zabudowy” – § 31 ust. 3 pkt 4 uchwały;
  - „wskaźnik powierzchni zabudowy nie większy niż: a) 70% dla dominant, b) 40% dla pozostałej zabudowy” – § 31 ust. 3 pkt 5 uchwały;
  - „wskaźnik intensywności zabudowy nie większy niż: a) 1,5 – dla dominant, b) 0,75 – dla pozostałej zabudowy” – § 31 ust. 3 pkt 7 uchwały;
  - „realizacja dachów dwu- i wielospadowych o kącie nachylenia połaci dachowych w przedziale od 25° do 42 °, z dopuszczeniem w rejonie lokalizacji dominanty realizacji

*dachów płaskich dla dominanty oraz dla części budynku nie będącej dominantą*” – § 31 ust. 3 pkt 8 uchwały.

Z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały wynika, że w ramach tych samych jednostek terenowych, oznaczonych na rysunku planu symbolami: 2MNU, 9.MNU i 10MNU, **ustalone zostały różne zasady zagospodarowania**, w zależności od ustalonego przeznaczenia podstawowego i uzupełniającego oraz dla dopuszczonych dominant, **co oznacza, że na tych terenach obowiązują jednocześnie różne parametry zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu**.

Z rysunku planu nie wynika, gdzie na terenach: 2MNU, 9.MNU i 10MNU możliwa jest realizacja dominant dopuszczonych ustaleniami uchwały, bowiem ich lokalizacja na tych terenach została oznaczona wyłącznie za pomocą symbolu graficznego opisanego jako „*rejony lokalizacji dominant*”. Przyjęty symbol graficzny **nie wyznacza terenu** o odrębnych zasadach zagospodarowania pod planowane dominanty, lecz wskazuje **jedynie bliżej nie określone miejsce ich lokalizacji**.

Skoro w § 4 pkt 1 uchwały ustalono, że poprzez „*teren*” należy rozumieć „*fragment obszaru planu o ustalonym przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania, wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczony symbolem cyfrowym i literowym;*”, a zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały, linie rozgraniczające, jako obowiązujące ustalenie planu, wyznaczają tereny o różnym przeznaczeniu **lub różnych zasadach zagospodarowania**, to brak wyznaczenia na rysunku planu, za pomocą linii rozgraniczających terenów, na których dopuszczono realizację dominant, stanowi o braku powiązania rysunku planu z tekstem uchwały, a tym samym o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Mając na uwadze wymogi art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., wskazać należy, iż wobec określenia odmiennych wskaźników zagospodarowania i zabudowy dla planowanych dominant, tereny pod ich realizację powinny być wydzielone na rysunku planu z terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługi, liniami rozgraniczającymi oraz oznaczone odrębnym symbolem.

Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu są niejednoznaczne, a na rysunku planu brak terenów pod planowane pod dominanty, do których odnoszą się wskazane ustalenia uchwały. W związku z powyższym **nie jest wiadomym, które parametry i wskaźniki mają zastosowanie przy realizacji zabudowy na tych terenach**, tj. w odniesieniu do których części tych terenów mają one obowiązywać.

Zdaniem organu nadzoru, dla jednostek terenowych: 2MNU, 9.MNU i 10MNU, uchwałodawca **nie określił w sposób jednoznaczny i precyzyjny zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu**. Rada Miasta Mława proponując alternatywność stosowania parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania dla ww. terenów, scedowała swoje kompetencje, wynikające z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., na inny podmiot (inwestora, czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej), co jest niedopuszczalne.

Brak możliwości zastosowania różnych parametrów i wskaźników, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., jest nie tylko wynikiem braku precyzyjnego określenia terenu z przeznaczeniem pod lokalizację dominanty, ale również z uwagi na zastosowane w planie różne (odmienne) parametry. Otóż organ nadzoru wskazuje, że stosownie do ustaleń:

- § 23 ust. 2 pkt 5 uchwały, w ramach terenu oznaczonego symbolem **2.MNU** „dopuszcza się realizację dominanty według rysunku planu o powierzchni w obrysie murów zewnętrznych nie większej niż 150 m<sup>2</sup>”, podczas gdy w ustaleniach:
  - § 23 ust. 3 pkt 4 uchwały, określono „wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszy niż: a) 30% dla dominanty, b) 40% dla pozostałej zabudowy”;
  - § 23 ust. 3 pkt 5 uchwały, określono „wskaźnik powierzchni zabudowy nie większy niż: a) 70% dla dominanty, b) 40% dla pozostałej zabudowy”;
  - § 23 ust. 3 pkt 7 uchwały, określono „wskaźnik intensywności zabudowy nie większy niż: a) 1,5 – dla dominanty, b) 0,75 – dla pozostałej zabudowy”;
- § 30 ust. 2 pkt 5 uchwały, w ramach terenu oznaczonego symbolem **9.MNU** „dopuszcza się realizację dominanty według rysunku planu o powierzchni w obrysie murów zewnętrznych nie większej niż 150 m<sup>2</sup>”, podczas gdy w ustaleniach:
  - § 30 ust. 3 pkt 4 uchwały, określono „wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszy niż: a) 30% dla dominanty, b) 40% dla pozostałej zabudowy”;
  - § 30 ust. 3 pkt 5 uchwały, określono „wskaźnik powierzchni zabudowy nie większy niż: a) 70% dla dominanty, b) 40% dla pozostałej zabudowy”;
  - § 30 ust. 3 pkt 5 uchwały, określono „wskaźnik intensywności zabudowy nie większy niż: a) 1,5 – dla dominanty, b) 0,75 – dla pozostałej zabudowy”;
- § 31 ust. 2 pkt 5 uchwały w ramach terenu oznaczonego symbolem **10.MNU** „dopuszcza się realizację dwóch dominant według rysunku planu o powierzchni w obrysie murów zewnętrznych nie większej niż 150 m<sup>2</sup> dla każdej dominanty”, podczas gdy w ustaleniach:
  - § 31 ust. 3 pkt 4 uchwały, określono „wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszy niż: a) 30% dla dominant, b) 40% dla pozostałej zabudowy”;
  - § 31 ust. 3 pkt 5 uchwały, określono „wskaźnik powierzchni zabudowy nie większy niż: a) 70% dla dominant, b) 40% dla pozostałej zabudowy”;
  - § 31 ust. 3 pkt 7 uchwały, określono „wskaźnik intensywności zabudowy nie większy niż: a) 1,5 – dla dominant, b) 0,75 – dla pozostałej zabudowy”.

Skoro z przytoczonych powyżej ustaleń wynika, że dominanta w *obrysie murów zewnętrznych* ma mieć powierzchnię nie większą niż 150 m<sup>2</sup>, to w odniesieniu do tak określonej dominanty nie da się zastosować wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej wynoszącego 30% oraz powierzchni zabudowy określonej na poziomie 70%, skoro powierzchnia dominanty określona została za pomocą miary, określającej jej maksymalny rozmiar. Powyższe oznacza możliwość dowolnego „sterowania” wskaźnikami określonymi w planie, co jest niedopuszczalne.

W związku z naruszeniem ustaleniami planu wskazanych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., wobec braku możliwości zastosowania ustaleń planu w tym zakresie, niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: **2MNU**, **9.MNU** i **10MNU**, o których mowa w: § 23, § 30 i § 31 uchwały.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że w ustaleniach uchwały wprowadzono także modyfikację normy obowiązującej w innym akcie prawnym, wykraczając poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p., tj. w ustaleniach: **§ 4 pkt 9** uchwały, w brzmieniu: „*Ilekoć w uchwale jest mowa o: (...) 9) wysokości zabudowy – należy przez to rozumieć największy nieprzekraczalny wymiar pionowy budynku mierzony od poziomu gruntu rodzimego znajdującego się przy wejściu do budynku do najwyższego punktu przekrycia dachu;*”, wysokość zabudowy zdefiniowano m.in. pod kątem sposobu pomiaru wysokości budynku, podczas gdy przedmiotowa kwestia została uregulowana w rozporządzeniu 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). Zgodnie z § 6 ww. rozporządzenia „*Wysokość budynku*,



*służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższego położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższego położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi.”.*

Organ nadzoru wskazuje, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., zarówno z jej części obligatoryjnej, o której mowa w art. 15 ust. 1 i 2, jak również z części fakultatywnej, o której mowa w art. 15 ust. 3, a także z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie **wymóg określenia gabarytów obiektów i określenie maksymalnej wysokości zabudowy w systemie metrycznym**. Brak jest jednak jakichkolwiek podstaw prawnych do definiowania sposobu pomiaru wysokości budynków. Stanowisko takie znajduje swoje potwierdzenie także w judykaturze, w tym m.in. w orzeczeniach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 lutego 2013 r., Sygn. akt II SA/Kr 1775/12 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 maja 2010 r., Sygn. akt II OSK 531/10 (LEX 673876);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r., Sygn. akt IV SA 385/99 (LEX nr 53377);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 czerwca 2011 r., Sygn. akt II OSK 619/11 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 maja 2010 r., Sygn. akt II OSK 397/10 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 marca 2012 r., Sygn. akt II SA/GI 748/11 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 5 października 2011 r., Sygn. akt II SA/Sz 717/11 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
- 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 17 marca 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 334/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 533/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 551/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 510/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 maja 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 512/15.

Kwestionowany przepis uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień aktu wyższego rzędu (rozporządzenia), ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Umocowanie rady gminy do definiowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, pojęć, które już zostały zawarte w obowiązujących przepisach prawa, musi jednoznacznie wynikać z przepisów ustawy upoważniającej do zawarcia w planie miejscowym regulacji w ww. zakresie.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) „Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z § 136 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami.”. Również, stosownie do dyspozycji § 137 załącznika do ww. rozporządzenia, „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.”.

Zważyć należy, iż z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania legalnych pojęć.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Biorąc powyższe pod uwagę wskazać również należy, że 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).

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 Miasta Mława, 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 domniemanie 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 jakiegokolwiek 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*”.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., każde 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 przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XI/123/2015 Rady Miasta Mława z dnia 27 października 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu „Zachodnia” w Mławie, w części dotyczącej ustaleń:

- § 4 pkt 9 uchwały;
- § 23 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 2.MNU;
- § 28 ust. 2 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do budynku mieszkalnego jednorodzinnego;
- § 30 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 9.MNU;
- § 31 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 10.MNU,

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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:  
wz. *Dariusz Piątek*  
Wicewojewoda Mazowiecki