



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.256.2015.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/124/2015 Rady Miasta Mława z dnia 27 października 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu „Wójtostwo I” w Mławie, w części dotyczącej ustaleń:

- § 4 pkt 8 uchwały;
- § 23 ust. 2 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do budynku mieszkalnego jednorodzinnego;
- § 27 ust. 2 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do budynku mieszkalnego jednorodzinnego;
- § 29 ust. 2 pkt 10 uchwały.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 27 października 2015 r. Rada Miasta Mława podjęła uchwałę Nr XI/124/2015 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu „Wójtostwo I” 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: 3.MN i 7.MN, nastąpiło poprzez ustalenia zawarte w:

- § 23 ust. 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenu oznaczonego symbolem 3.MN: 1. Przeznaczenie terenu: 1) ustala się, że przeznaczeniem podstawowym terenu 3.MN jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w formie wolnostojącej; 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; (...)”;

- § 27 ust. 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem 7.MN: 1. Przeznaczenie terenu: 1) ustala się, że przeznaczeniem podstawowym terenu 7.MN jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w formie wolnostojącej; 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 jednorodzinym, 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 jednorodzinym 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 i § 27 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.

Przepisami odrębnymi odnoszącymi się do obszaru objętego planem, zgodnie z którymi powinien być sporządzony projekt planu miejscowego, są również przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460 z późn. zm.).

W § 29 ust. 1 i 2 uchwały zawarto ustalenia w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem **1.KD-L**: 1. Przeznaczenie terenu: ustala się, że przeznaczeniem podstawowym terenu 1.KD-L jest droga publiczna lokalna, gminna. 2. Warunki i wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 10) dopuszcza się tymczasowe zachowanie istniejącego pawilonu handlowego z dopuszczeniem rozbudowy o nie więcej niż 10% powierzchni zabudowy przy zachowaniu istniejącej wysokości.”.

Zasady zagospodarowania terenów dróg publicznych, w tym ograniczeń dotyczących lokalizowania w pasie drogowym obiektów budowlanych, zawarte zostały w przepisach ustawy o drogach publicznych, m.in. w:

- art. 38 ust. 1 i ust. 2 ustawy, w brzmieniu: „Istniejące w pasie drogowym obiekty budowlane i urządzenia niezwiązane z gospodarką drogową lub obsługą ruchu, które nie powodują zagrożenia i utrudnień ruchu drogowego i nie zakłócają wykonywania zadań zarządu drogi, mogą pozostać w dotychczasowym stanie. 2. Przebudowa lub remont obiektów budowlanych lub urządzeń, o których mowa w ust. 1, wymaga zgody zarządcy drogi, a w przypadku gdy planowane roboty są objęte obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę, również uzgodnienia projektu budowlanego.”;
- art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy, w brzmieniu: „1. Zabrania się dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego. W szczególności zabrania się: 1) lokalizacji obiektów budowlanych, umieszczania urządzeń, przedmiotów i materiałów niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego;”;
- art. 40 ust. 1, ust. 2 pkt 1 i pkt 2 ustawy, w brzmieniu: „1. Zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej - zezwolenie nie jest wymagane w przypadku zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c. 2. Zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, dotyczy: 1) prowadzenia robót w pasie drogowym; (...) 3) umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam;”.

Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, użyte w ustawie określenie „pas drogowy” oznacza „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 ustaleń § 29 ust. 2 pkt 10 uchwały wynika, że w liniach rozgraniczających terenu przeznaczonego pod drogę publiczną klasy lokalnej, oznaczonego na rysunku planu symbolem 1.KD-L, znajduje się, dopuszczony do tymczasowego zachowania, istniejący pawilon handlowy, dla którego dopuszczona została możliwość rozbudowy.

Pawilon handlowy nie jest obiektem budowlanym związanym z gospodarką drogową lub obsługą ruchu drogowego. Przepisy ww. ustawy dopuszczają utrzymanie takich obiektów w dotychczasowym stanie oraz dopuszczają wyłącznie ich remont lub przebudowę. Z przepisów ustawy o drogach publicznych nie wynika możliwość rozbudowy takich obiektów budowlanych.

W myśl przepisów ustawy Prawo budowlane, pojęcie *rozbudowa* nie mieści się w kategorii pojęć *remontu* i *przebudowy*, lecz jest tożsame z pojęciem *budowy* obiektu budowlanego.

Zgodnie z art. 3 pkt 6, pkt 7a i pkt 8 ustawy Prawo budowlane „Ilekoć w ustawie jest mowa o: (...) 6) budowie – należy przez to rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego;

7a) przebudowie – należy przez to rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego;

8) remoncie – należy przez to rozumieć wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej

konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym;”.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że dopuszczenie rozbudowy istniejącego pawilonu handlowego, który według ustaleń § 29 ust. 2 pkt 10 uchwały, znajduje się w liniach rozgraniczających drogi publicznej, oznaczonej symbolem 1.KD-L, lecz nie oznaczonego na rysunku planu, narusza wskazane przepisy ustawy o drogach publicznych.

Ponadto ustalenia uchwały § 29 ust. 2 pkt 10 uchwały są sprzeczne z ustaleniami zawartymi w § 34 uchwały, zgodnie z którymi „Zakazuje się tymczasowego urządzania i zagospodarowywania terenów.”.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, że dla dopuszczonej ustaleniami § 29 ust. 2 pkt 10 uchwały, rozbudowy istniejącego pawilonu handlowego, którego nie oznaczono na rysunku planu, nie ustalono w planie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., jak też nie wyznaczono na rysunku planu linii zabudowy, wymaganych do określenia na rysunku planu na podstawie § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia.

Z ustaleń § 29 ust. 2 pkt 10 uchwały, nie wynika jaka jest powierzchnia zabudowy, o którą o 10 % można powiększyć istniejący pawilon oraz jaka jest wysokość istniejącego pawilonu, którą należy zachować w związku z planowaną rozbudową tego obiektu, bowiem ustalenie w brzmieniu: *„przy zachowaniu istniejącej wysokości”* nie stanowi żadnej normatywnej treści.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że ustalenia § 29 ust. 2 pkt 10 uchwały oraz rysunek planu naruszają wymogi art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że w ustaleniach uchwały wprowadzono modyfikację normy obowiązującej w innym akcie prawnym, wykraczając poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p., tj. w ustaleniach: **§ 4 pkt 8** uchwały, w brzmieniu: *„Ilekcroć w uchwale jest mowa o: (...) 8) **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/Gl 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 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 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/124/2015 Rady Miasta Mława z dnia 27 października 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu „Wójtostwo I” w Mławie, w części dotyczącej ustaleń:

- § 4 pkt 8 uchwały;
- § 23 ust. 2 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do budynku mieszkalnego jednorodzinnego;
- § 27 ust. 2 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do budynku mieszkalnego jednorodzinnego;
- § 29 ust. 2 pkt 10 uchwały,

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