



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.22.2016.RM

Warszawa, 29 lutego 2016 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 i 1890)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/131/2016 Rady Miejskiej w Przasnyszu z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pn. "Stokrotka", w części dotyczącej ustaleń:

- § 1 ust. 4 pkt 5 uchwały;
- § 2 pkt 7 uchwały;
- § 4 pkt 1 lit. c uchwały;
- § 4 pkt 6 lit. f tiret czwarte uchwały;
- § 4 pkt 6 lit. j uchwały;
- części graficznej, w zakresie „lokalizacji przeznaczenia dopuszczalnego jako zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej”.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 28 stycznia 2016 r. Rada Miejska w Przasnyszu podjęła uchwałę Nr XVII/131/2016 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pn. "Stokrotka".

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 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 zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna). 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.:

- 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.);
- 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 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 Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), 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 naruszono wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego. Zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 4 pkt 1 uchwały: *„Dla terenu oznaczonego symbolem literowym UC o powierzchni 1,2294 ha ustala się: 1) przeznaczenie terenu: a) podstawowe – teren rozmieszczenia obiektu handlowego powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²; b) uzupełniające – składy, magazyny lub/i obiekty usługowe uzupełniające funkcje/przeznaczenie podstawowe oraz zieleń urządzona, place manewrowe, parkingi; c) przeznaczenie dopuszczalne – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna zgodnie z rysunkiem planu.”*

Z przytoczonych powyżej ustaleń wynika, iż w ramach jednej jednostki terenowej plan ustalił realizację wielkopowierzchniowego obiektu handlowego oraz zabudowę mieszkaniową jednorodziną (w ramach przeznaczenia dopuszczalnego). Organ nadzoru wskazuje, że biorąc pod uwagę zastosowaną w przedmiotowym planie miejscowym zasadę **ustalania przeznaczenia dopuszczalnego, zdefiniowanego w § 2 pkt 7 uchwały, które „oznacza takie przeznaczenie, które dopuszczone jest do realizacji w przypadku braku realizacji na danym terenie przeznaczenia podstawowego i uzupełniającego zgodnie z rysunkiem planu”, zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, w granicach określonych na rysunku planu miejscowego, może stać się przeznaczeniem podstawowym**.

Z przytoczonych powyżej ustaleń wynika, że Rada Miejska w Przasnyszu przeznaczyła teren pod budowę obiektu handlowego o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² oraz do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, co stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Mając na uwadze wymogi art. 4 ust. 1, 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 miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego, wskazać należy, iż tereny przeznaczone pod zabudowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych powinny być wydzielone z części terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, za pomocą linii rozgraniczających oraz oznaczone odrębnym symbolem adekwatnym do ich przeznaczenia. 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.

W tym kontekście, wykładnia przytoczonego art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwi realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają.

W przedmiotowym przypadku, mamy do czynienia z różnym przeznaczeniem, i to wzajemnie się wykluczającym (zabudowa obiektami o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² oraz zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna), w ramach tej samej jednostki terenowej. Zdaniem organu nadzoru, dla terenu oznaczonego symbolem UC uchwałodawca **nie określił w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczenia terenu oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.** Rada Miejska w Przasnyszu proponując alternatywność przeznaczeń, 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.

Pogląd Wojewody Mazowieckiego w powyższej kwestii, znalazł już potwierdzenie m.in. w prawomocnym orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13 w sprawie ze skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1259/13. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził, iż jedną z głównych funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest przesądzenie, o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami (art. 4 ust. 1 i art.15 ust. 2 pkt 1 o p.z.p.). Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Zmiana przeznaczenia terenu może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko ugruntowało się w orzecznictwie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/14; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2673/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1550/13; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 października 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 397/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 252/11; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 594/10 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

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. **Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest przeznaczenie terenu, nie zostało w sposób precyzyjny określone w planie miejscowym.**

Z przepisów ustawy o p.z.p., jak również ze stanowiska judykatury wyraźnie wynika, że dla danego terenu możliwe jest **ustalenie kilku funkcji**, pod warunkiem jednak, że nie różnią się one od siebie w sposób zasadniczy. W przedmiotowym przypadku funkcje te wykluczają się wzajemnie, ponadto wprowadzenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ma charakter alternatywny, o czym wprost stanowią ustalenia § 2 pkt 7 uchwały. Powyższa alternatywność oznacza *de facto* zmianę przeznaczenia terenu oraz zasad kształtowania zabudowy bez zachowania procedury, zgodnie z wymogiem art. 27 ustawy o p.z.p.

Z literalnego brzmienia art. 27 ustawy o p.z.p. wynika, że zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane, zatem dokonanie zmiany w przeznaczeniu terenu z obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej nie może być dokonane z pominięciem trybu przewidzianego w ustawie. Wszystkie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być dokonywane z zachowaniem procedury planistycznej, co wynika nie tylko z samego przywołanego powyżej przepisu, ale również z utrwalonego orzecznictwa w tym zakresie np. z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1980/10 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie odmiennego przeznaczenia terenu bez zachowania ustawowej procedury określonej w art. 14 - 20 ustawy o p.z.p., stanowi istotne naruszenie trybu jej sporządzenia w rozumieniu art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. Istotność naruszenia trybu sporządzenia planu miejscowego polega więc na dopuszczeniu odmiennego przeznaczenia terenu UC, dla którego ustawodawca zastrzegł konieczność zachowania stosownych wymogów ze względu na normatywny charakter ustaleń planu miejscowego determinujących sposób wykonywania praw przysługujących do danego terenu.

Powyższe oznacza konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń:

- § 1 ust. 4 pkt 5 uchwały;
- § 2 pkt 7 uchwały;
- § 4 pkt 1 lit. c uchwały;
- części graficznej, w zakresie „*lokalizacji przeznaczenia dopuszczalnego jako zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej*”.

Organ nadzoru wskazuje, iż stosownie do dyspozycji:

- art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*W celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...)*”;
- art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „*jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu*”;
- art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p. „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.*”.

Powyższe oznacza, iż sporządzając a następnie uchwalając plan miejscowy, organa gminy związane są granicami obszaru objętego planem miejscowym, wyznaczonymi w uchwale intencyjnej, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p. Plan miejscowy nie może zatem regulować kwestii znajdujących się poza wyznaczonymi granicami. Tymczasem w § 4 pkt 6 lit. f tiret czwarte uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem literowym UC o powierzchni 1,2294 ha ustala się: (...) f) minimalna liczba miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji: (...) - do bilansu ilości miejsc postojowych można wziąć zrealizowane już miejsca postojowe na terenie bezpośrednio sąsiadującym i na terenie zagospodarowanym tj. terenie poza działką budowlaną.”. Powyższe stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż Rada Miejska w Przasnyszu podejmując przedmiotową uchwałę nie miała podstaw prawnych do zawarcia ustaleń, o których mowa w § 4 pkt 6 lit. j uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem literowym UC o powierzchni 1,2294 ha ustala się: (...) j) wielkość działki budowlanej może być tożsama z wielkością terenu lub może być jego częścią. Działka budowlana może być jedną działką gruntu, może być częścią działki/działek gruntu lub może być zespołem działek gruntu, na której to działce budowlanej mają odbywać się lub odbywają się roboty budowlane objęte pozwoleniem na budowę lub zgłoszeniem budowy. Wielkość działki budowlanej zostanie każdorazowo określona w projekcie zagospodarowania terenu/działki i wielkość ta nie może być mniejsza od wielkości obszaru objętego opracowaniem projektu budowlanego.”.

W kontekście powyższych ustaleń wskazać należy, iż stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p.: „Ileokroć w ustawie jest mowa o: (...) 12) "działce budowlanej" - należy przez to rozumieć nieruchomości gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;”.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż **przepisy ustawy o p.z.p., nie dają podstaw do przyjęcia, że organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do modyfikowania definicji zawartych w tej ustawie**, określa ona bowiem ogólne ramy tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Gdyby zatem wolą ustawodawcy było przyznanie radzie gminy uprawnienia do modyfikacji definicji ustawowej w akcie prawa miejscowego, to uprawnienie takie zawarte zostałoby wyraźnie w ustawie lub rozporządzeniu wykonawczym. Wykładnia literalna nie daje podstaw do przyjęcia, iż ustawa o p.z.p. przyznaje radzie gminy takie uprawnienie, podobnie zresztą, jak wykładnia celowościowa i funkcjonalna.

Stanowisko organu nadzoru jest tożsame ze stanowiskiem judykatury, iż „praktyka formułowania kilku definicji legalnych nie tylko nie spełnia funkcji dla której stosuje się ten środek techniki prawodawczej, ale dodatkowo powoduje merytorycznie nieuzasadnione wątpliwości interpretacyjne, prowadząc tym samym do niejednorodności rozumienia danego terminu, a w konsekwencji – niejednorodności decydowania przy wykorzystaniu takich definicji do budowy stosownej normy prawnej. Ma więc skutek dysfunkcyjny w stosunku do celów związanych z definiowaniem legalnym, co jednoznacznie skłania do braku akceptacji takiej praktyki” (wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 maja 2010 r., Sygn. akt II OSK 531/10; opubl. LEX nr 673876).

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*).

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.”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.”.

W tej sytuacji uznać należy, iż definiowanie pojęć, które zostały już zdefiniowane w akcie hierarchicznie wyższym, narusza przywołane powyżej przepisy.

Kwestionowane przepisy § 4 pkt 6 lit. j uchwały, stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację obowiązujących przepisów prawa, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego, brak jest bowiem podstaw prawnych do zawierania m.in. ustaleń stanowiących odesłanie do *projektu zagospodarowania terenu/działki*. Zawartość oraz wymagania co do projektu zagospodarowania działki lub terenu określona została w sposób szczegółowy w §§ 7, 8, 9 i 10 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r. poz. 462 z późn. zm.).

Organ nadzoru wskazuje, że 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 stosowania dowolnych, w tym także nienormatywnych ustaleń planistycznych. Rada Miejska w Przasnyszu winna zatem określić „*wielkość działki budowlanej*” podając jej normatyw, wyrażony w m², nie zaś formułować bliżej nie określonych norm.

Zamieszczanie w treści planu **norm otwartych**, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak również nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie

normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Kwestionowane zapisy planu naruszają przepisy prawa aktów wyższego rzędu i ingerują w kompetencje innych organów poprzez wprowadzenie dodatkowego wymogu, wykraczającego poza powszechnie obowiązujące prawo. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada Miejska w Przasnyszu nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania przepisów prawa. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje.

Biorąc pod uwagę powyższe niezbędnym jest stwierdzenie nieważności ustaleń § 4 pkt 6 lit. j uchwały.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania a także trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania części ustaleń z obrotu prawnego.

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

- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- art. 15 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p. tj. formułowaniu ustaleń w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym;
- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu;
- art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP w zakresie przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych, które byłyby inne gdyby do powyższych naruszeń nie doszło.

Z kolei istotność naruszeń trybu sporządzania planu miejscowego omówiona zostało szczegółowo we wcześniejszej części uzasadnienia.

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 nieściśłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVII/131/2016 Rady Miejskiej w Przasnyszu z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pn. "Stokrotka"*, w części dotyczącej ustaleń:

- § 1 ust. 4 pkt 5 uchwały;
- § 2 pkt 7 uchwały;
- § 4 pkt 1 lit. c uchwały;
- § 4 pkt 6 lit. f tiret czwarte uchwały;
- § 4 pkt 6 lit. j uchwały;
- części graficznej, w zakresie „*lokalizacji przeznaczenia dopuszczalnego jako zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej*”,

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jego 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 terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Wojewoda Mazowiecki:
Zdzisław Szipiera