



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 5 stycznia 2017 r.

Poz. 161

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr LEX-I.4131.245.2016.RM

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 29 grudnia 2016 r.

dotyczy uchwały Nr XXVI/207/2016 Rady Miejskiej w Przasnyszu z dnia 24 listopada 2016 r. ., w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pn. " WALISZEWO"



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 grudnia 2016 r.

LEX-I.4131.245.2016.RM

**Rada Miejska w Przasnyszu
ul. Jana Kilińskiego 2
06 - 300 Przasnysz**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 i 1579)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/207/2016 Rady Miejskiej w Przasnyszu z dnia 24 listopada 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pn. „WALISZEWO”.”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Przasnyszu na sesji w dniu 24 listopada 2016 r., podjęła uchwałę Nr XXVI/207/2016 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pn. „WALISZEWO”.”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 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 sporządzenia, 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.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

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.), czy 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), 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. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Zgodnie ze wstępną częścią uzasadnienia, ustalenia planu miejscowego winny zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „*zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów*”.

Tymczasem zgodnie z ustaleniami:

- § 21 pkt 11 lit. b uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami od 1 do 24 MN sformułowano ustalenia w brzmieniu: „11) zasady ochrony środowiska: (...) b) co najmniej 50% powierzchni działki musi stanowić teren biologicznie czynny,”;
- § 22 pkt 12 lit. b uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami od 1 do 3 MNA sformułowano ustalenia w brzmieniu: „12) zasady ochrony środowiska: (...) b) co najmniej 50% powierzchni działki musi stanowić teren biologicznie czynny,”;
- § 23 pkt 11 lit. b i c uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami od 1 do 6 MN.U sformułowano ustalenia w brzmieniu: „11) zasady ochrony środowiska: (...) b) dla terenów 2 MN.U - 6 MN.U co najmniej 25% powierzchni działki musi stanowić teren biologicznie czynny, c) dla terenu 1 MN.U dopuszcza się, że co najmniej 5% powierzchni działki musi stanowić teren biologicznie czynny, pod warunkiem zneutralizowania substancji ropopochodnych lub chemicznych poprzez zastosowanie tymczasowych studni chłonnych lub innych rozwiązań technicznych zgodnych z obowiązującymi przepisami odrębnymi a w przypadku gdy w/w warunek nie będzie spełniony - co najmniej 25% powierzchni działki musi stanowić teren biologicznie czynny,”;
- § 24 pkt 9 lit. b uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami od 1 do 5 U sformułowano ustalenia w brzmieniu: „9) zasady ochrony środowiska: (...) b) co najmniej 20% powierzchni działki musi stanowić teren biologicznie czynny;”;
- § 27 pkt 4 lit. b uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem 1 E sformułowano ustalenia w brzmieniu: „4) zasady ochrony środowiska: (...) b) co najmniej 25% powierzchni działki musi stanowić teren biologicznie czynny;”.

Powyższe oznacza, iż w planie miejscowym ustalono wskaźnik terenu biologicznie czynnego, zamiast powierzchni biologicznie czynnej, ponadto określono go w stosunku do działki, zamiast w odniesieniu do działki budowlanej.

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

Organ nadzoru wskazuje, że pojęcie „działka budowlana”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „działka”. Otóż skoro w przytoczonej powyżej definicji *działki budowlanej* zawarto pojęcie „nieruchomości gruntowej”, a także „działki gruntu”, to powyższe pojęcia należy rozważać

w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.). Zgodnie z ww. ustawą przez:

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

Pojęciu „*nieruchomość gruntowa*” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „*działka gruntu*” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1629 ze zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2016 r. poz. 1034).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, „*Ilekróć w ustawie jest mowa o: (...) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;*”. Skoro zatem na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie § 9 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków [*§ 9 ust. 1 Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych*].

Egzegeza przytoczonych powyżej zapisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsamy z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji.

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., jednoznacznie stanowi, iż ustalenia planu dotyczące określenia minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej, nie zaś terenu biologicznie czynnego, winny odnosić się do powierzchni działki budowlanej.

Stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*1. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*”. Z literalnego brzmienia, cytowanego wyżej artykułu wynika, iż ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, **a także określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu** jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia planu miejscowego. Konkretyzację art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., możemy odnaleźć w art. 15 tej ustawy, gdzie w sposób enumeratywny wymieniana jest materia, jaka winna znaleźć się w miejscowym planie. I tak, w świetle 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 § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia”, powinny być określone na rysunku planu.

Wskazać przy tym należy również na dyspozycję § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym „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;”.

Podejmując przedmiotową uchwałę, naruszono w sposób istotny, wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego, Rada Miejska w Przasnyszu określiła bowiem różne zasady zagospodarowania terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1 do 6 MN.U. Zgodnie z § 23 pkt 10 lit. c uchwały ustalono: „10) wskaźniki i parametry kształtowania zabudowy zagospodarowania terenu: (...) c) intensywność zabudowy:

- dla zabudowy mieszkaniowej wolnostojącej: maksimum 1,2, **minimum 0,15**,
- dla zabudowy mieszkaniowej szeregowej: maksimum 1,2, **minimum 0,30**,
- dla zabudowy mieszkaniowo-usługowej i usługowej: maksimum 1,20, **minimum 0,10**.”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń wynika, że w ramach jednej jednostki terenowej MN.U (oznaczenie cyfrowe od 1 do 6), obowiązują jednocześnie różne parametry i wskaźniki zagospodarowania terenu. Wielkość wskaźnika minimalnej intensywności zabudowy, uzależniona została od wyboru przez inwestora, lokalizacji zabudowy, dopuszczonej planem, w ramach ww. jednostek.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wolą ustawodawcy zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 1 § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **różne zasady zagospodarowania terenu wymagają wyznaczenia na rysunku planu linii rozgraniczających**. Powyższe wynika nie tylko z przywołanych powyżej przepisów, ale również wprost z przedmiotowej uchwały, w tym z jej ustaleń zawartych w:

- § 3 ust. 8 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekróć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 8. linii rozgraniczającej - należy przez to rozumieć linię będącą granicą pomiędzy terenami o różnym sposobie użytkowania, zagospodarowania lub różnym przeznaczeniu (różnej funkcji), w tym również pomiędzy terenami dróg a terenami przeznaczonymi pod zabudowę;*”;
 - § 4 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „*Celem regulacji zawartych w planie jest określenie: 1. przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*”;
 - § 6 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „*Rysunek planu obowiązuje w zakresie ustaleń: (...) 2. linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*”;
- oraz z legendy do rysunku planu, która obrazuje symbol linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu i sposobie użytkowania.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż wobec określenia odmiennych wskaźników zagospodarowania ze względu na rodzaj planowanej zabudowy, w ramach sześciu jednostkach terenowych, oznaczonych symbolami MN.U, na rysunku planu winny być wydzielone tereny o odmiennych zasadach zagospodarowania za pomocą linii rozgraniczających. Tereny te ponadto winny być oznaczone odrębnym symbolem.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., odmienne przeznaczenia a także odmienne sposoby zagospodarowania, winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych

wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Obowiązkiem Rady Miejskiej w Przasnyszu było przestrzeganie istniejącego porządku prawnego, który nie dopuszcza różnych zasad zagospodarowania w ramach jednej jednostki terenowej.

Stanowisko w powyższym zakresie wynika nie tylko wprost z cytowanych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych przepisów, ale również z bogatego orzecznictwa w tym zakresie. Na uwagę zasługują tu m.in. wyroki:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 września 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 483/14 w którym stwierdzono, iż: „*Trafnie także zarzuca organ nadzoru, że dopuszczenie na jednym terenie tak różnych przeznaczeń, o różnych wskaźnikach intensywności zabudowy (np.0,5; 1,0; 1,6) oraz różnych, dopuszczalnych powierzchniach działek biologicznie czynnych (20%-40%), czyni uchwałę niewykonalną, co w sposób oczywisty narusza dalej art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nadto należy podnieść, że sprzeczne jest uchwalenie dla terenu równoważnych funkcji 2KS/UT/UPS ze wskazaniem, że w każdym z terenów zakazuje się przeznaczeń innych niż te, które przewiduje plan, podczas gdy istnieje, przewidziana w samej uchwale możliwość wykorzystania terenu w jeden z trzech, wynikających z § 5 sposobów.*”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 31 stycznia 2011 r. w sprawie sygn. akt II SA/Gl 1098/10: „*Gdy zaś idzie o pozostałe zarzuty skargi, to dotyczą one poszczególnych zapisów planu miejscowego co do określonego terenu. Stąd też z tych względów zachodziłaby podstawa jedynie do stwierdzenia nieważności uchwały w zakwestionowanych częściach. Do tej kategorii naruszenia zasad sporządzania planu, skutkujących wyeliminowaniem części aktu, należy zaliczyć zapisy § 8 ust. 3 pkt 2 lit. a i d, określające różne wskaźniki minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenu o symbolu "1KS", co uzasadniałoby stwierdzeniem nieważności uchwały dla terenu o tym symbolu.*”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 2266/13 w brzmieniu: „*W związku z tym organ nadzorczy zasadnie zakwestionował brak na rysunku planu wyznaczenia linii buforowej, ponieważ nie tylko, że nie jest ona zawsze tożsama z nieprzekraczalną linią zabudowy ale i dlatego, że obowiązują na niej inne zasady zagospodarowania w stosunku do terenów 1 MN, 5 MN i 6 MN. Zgodnie z art. 15 ust 2 pkt 1 p.z.p. i § 7 pkt 7 Rozporządzenia, w planie obowiązkowo oznacza się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Rysunek planu tych wymagań nie spełnia, z powodów wskazanych wyżej. (...) Kolejnymi istotnymi kwestiami są ustalenia co do powierzchni biologicznie czynnej. Wskaźniki te zostały określone w § 35 3.4.b uchwały. Dla terenów oznaczonych symbolami 1 MN, 5 MN i 6 MN na 70% a dla strefy buforowej 90%. Skoro jednak zapisy uchwały co do granic strefy buforowej nie są jasne, o czym była mowa wyżej, uzasadnione jest twierdzenie organu, że na etapie wydawania pozwolenia na budowę powstanie wątpliwość, który ze wskaźników zastosować. Poza tym skoro w strefie buforowej istnieje bezwzględny zakaz zainwestowania i zabudowy ustanowienie 90% wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej jest z tym zapisem niezgodne. Z art. 15 ust 1 pkt 6 p.z.p. wynika, że plan musi zawierać m.in. ustalenia co do wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Definicja powierzchni biologicznie czynnej zawarta została w § 4 pkt 14 i należy przez nią rozumieć "część działki budowlanej, na gruncie rodzimym, która pozostaje niezabudowana – wyrażoną jako procentowy udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej. Typową powierzchnią biologicznie czynną są tereny zieleni towarzyszącej zabudowie, w tym zadrzewienia, zakrzewienia, trawniki, powierzchniowe zbiorniki wodne, powierzchniowe uprawy". (...) W skardze wskazano, że wprowadzenie w uchwale 90% strefy biologicznie czynnej na terenie strefy buforowej gwarantuje właścicielowi nieruchomości możliwości wykorzystania tej strefy jako terenu*

pod zieleń, która jest elementem działki budowlanej z zabudową mieszkaniową. Jak wywodzi skarga, wprowadzenie innego rozwiązania naruszałoby prawa właścicielskie do dysponowania nieruchomością. Umknęło jednak uwadze skarżącego, że zgodnie z wyżej przywołaną definicją strefy buforowej możliwe jest lokowanie w niej np. portierni, kiosków, obiektów małej infrastruktury, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z zakazem zabudowy i zainwestowania. Przy braku jasnych kryteriów jakie parametry 70% czy 90% należy stosować do poszczególnych, różnych pod względem zagospodarowania, terenów niemożliwe jest ustalenie kryteriów zagospodarowania terenu strefy buforowej jak i terenów 1 MN, 5 MN i 6 MN.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 23 listopada 2005 r., sygn. akt II SA/Łd 445/05, w którym stwierdzono: „Wszak przepis art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy wyraźnie nakazuje w miejscowym planie określić przeznaczenie terenów oraz wyznaczyć linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Oznacza to, iż na terenie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi nie ma miejsca na różne przeznaczenia lub różne zasady zagospodarowania terenu. **Powyższa konstatacja nieuchronnie prowadzi do wniosku, iż dla terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi możliwe jest tylko jedno przeznaczenie lub jedna zasada zagospodarowania terenu.** Powyższy wniosek wypływa nie tylko z tekstu przepisu art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy ale również z istoty i funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego pod rządami ustawy z dnia 27. marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro miejscowy plan na gruncie tejże ustawy staje się bezpośrednią podstawą do lokalizacji inwestycji zagospodarowujących teren, to jego przejrzystość, a jednocześnie szczegółowość musi być na takim poziomie aby zastąpić jednocześnie – znany dotychczas – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony na gruncie ustawy z dnia 7. lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 roku, Nr 15, poz. 139 ze zm.) i wydawaną w oparciu o tenże plan indywidualną decyzję administracyjną o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, będącą podstawą do ubiegania się o pozwolenie na budowę. Połączenie tych dwóch elementów dotychczasowego procesu tworzenia ładu przestrzennego w jednym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalanym na gruncie ustawy z dnia 27. marca 2003 roku, prowadzi do wniosku, iż miejscowy plan, aby mógł spełniać przyznane przez ustawę funkcje powinien być zarówno szczegółowy co i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania. Tym samym winien zawierać wszystkie opisane przez ustawę elementy, a w tym precyzyjnie określać teren wyznaczony liniami rozgraniczającymi i wskazywać jedno jego przeznaczenie lub jedną zasadę zagospodarowania terenu. Wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu o różnym przeznaczeniu lub zasadach zagospodarowania nie tylko pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 omawianej ustawy ale również stanowi element niepewności w przyszłym procesie inwestycyjnym. Z tego też powodu uchwała, jako źródło prawa miejscowego, musiałaby zostać poddana interpretacji, której wyniki byłaby sprzeczne, a sprzeczność owa niemożliwa do wyeliminowania w procesie stosowania prawa. Wbrew bowiem temu co podnosi organ gminy wielość sposobów zagospodarowania tego samego terenu wcale nie jest elementem zachęcającym do inwestowania. Zawsze natomiast takim elementem jest pewność co do prawa, a więc również co konkretnego przeznaczenia lub zagospodarowania określonego terenu.”.

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury wynika wyraźnie niedopuszczalność objęcia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie.

W kontekście dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 1, § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego wskazać należy, iż na rysunku planu miejscowego, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały nie określono linii rozgraniczającej pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami 20 MN i 5 KDD. Brak przedmiotowej linii stanowi o naruszeniu wskazanych powyżej przepisów.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że w ustaleniach uchwały, wprowadzono także modyfikację norm obowiązujących w innych aktach prawnych, jak również sformułowano ustalenia wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe dotyczy ustaleń zawartych m.in. w:

- § 19 pkt 6 lit. d uchwały w brzmieniu: „6) Wskaźniki i parametry kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) d) gabaryty budynków: - budynki mieszkalne - z dachami o kącie nachylenia połaci od 0° do 45°, z kalenicami na wysokości maksimum 16 m, poziom posadowienia posadzki parteru - maksimum 0,6 m nad poziom terenu przy wejściu do budynku, - budynki garażowe i gospodarcze – parterowe, z dachem o kącie nachylenia połaci do 45°, z kalenicami na wysokości maksimum 5 m;”;
- § 20 pkt 5 lit. e uchwały w brzmieniu: „5) Wskaźniki i parametry kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) e) gabaryty budynków: - budynki mieszkalne - z dachami o kącie nachylenia połaci od 0° do 45°, z kalenicami na wysokości maksimum 16 m, poziom posadowienia posadzki parteru - maksimum 0,6 m nad poziom terenu przy wejściu do budynku, - budynki garażowe i gospodarcze – parterowe, z dachem o kącie nachylenia połaci do 45°, z kalenicami na wysokości maksimum 5 m;”;
- § 21 pkt 9 lit. g uchwały w brzmieniu: „9) wskaźniki i parametry kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) g) gabaryty obiektów: - budynki mieszkalne - z dachami o kącie nachylenia połaci od 20° do 45°, z kalenicami na wysokości maksimum 10,5 m a poziom posadowienia posadzki parteru - maksimum 0,6 m nad poziom terenu przy wejściu do budynku, - budynki usługowe, garażowe i gospodarcze – parterowe, z dachem o kącie nachylenia połaci do 45°, z kalenicami na wysokości maksimum 5 m;”;
- § 22 pkt 11 lit. h uchwały w brzmieniu: „11) wskaźniki i parametry kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) h) gabaryty obiektów: - budynki mieszkalne - z dachami o kącie nachylenia połaci od 20° do 45°, z kalenicami na wysokości maksimum 10,5 m a poziom posadowienia posadzki parteru - maksimum 0,6 m nad poziom terenu przy wejściu do budynku, - budynki usługowe, garażowe i gospodarcze – parterowe, z dachem o kącie nachylenia połaci do 45°, z kalenicami na wysokości maksimum 5 m;”;
- § 23 pkt 10 lit. f tiret drugie uchwały w brzmieniu: „10) wskaźniki i parametry kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) f) gabaryty obiektów: (...) - budynki garażowe i gospodarcze – parterowe, z dachem o kącie nachylenia połaci do 45°, z kalenicami na wysokości maksimum 5 m;”

w ramach, których wysokość zabudowy (gabaryty budynków) określono pod kątem sposobu pomiaru wysokości budynku, jako wysokość kalenicy budynku, podczas gdy przedmiotowa kwestia została już uregulowana w § 6 rozporządzenia 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 którym „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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,

nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie wymóg określenia gabarytów obiektów i maksymalnej wysokości zabudowy w systemie metrycznym. Brak jest jednak jakichkolwiek podstaw prawnych do ustalania sposobu pomiaru wysokości budynków określonego, jako „wysokość do kalenicy”. 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.

Niejako na marginesie organ nadzoru wskazuje, iż część ustaleń planistycznych nie da się zastosować w praktyce (np. w sytuacji w której realizowany będzie dach o kącie nachylenia 0° zaś wysokość określono względem kalenicy). Kwestionowane przepisy uchwały stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień aktów wyższego rzędu (ustaw, rozporządzeń), ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają 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.

Powyższe ustalenia wykraczają poza ramy delegacji ustawy o p.z.p., która to ustawa zawiera przepisy regulujące zasady obowiązywania planu miejscowego. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej.

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.

Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, i jako taki, powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych i nie powinien

wprowadzać ustaleń nie wyrażających żadnych norm prawnych, bądź też ustaleń o charakterze warunkowym.

Ponadto w przepisach ustawy o p.z.p., a także rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania zapisów ustawowych. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być również sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Tymczasem podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Przasnyszu m.in. w ramach ustaleń:

- § 10 ust. 8 uchwały sformułowała ustalenia w brzmieniu: „8. Ochronę i utrzymanie w maksymalnym stopniu istniejących zadrzewień, zakrzewień, grup zieleni i pojedynczych drzew, przy uwzględnieniu podstawowej funkcji terenów.”;
- § 10 ust. 9 uchwały sformułowała ustalenia w brzmieniu: „9. Ochronę i otoczenie opieką starodrzewu (okazałych, starych drzew lub zespołów, grup drzew i krzewów o wysokiej wartości przyrodniczej i krajobrazowej, występujących np. przy zagrodach, drogach, ciekach wodnych itp.)”;
- § 16 ust. 1 pkt 25 lit. b uchwały sformułowano ustalenia w brzmieniu: „25) dla terenów objętych planem ustala się: a) obowiązek zachowania i utrzymania drożności istniejących urządzeń melioracyjnych, w tym rowów odwadniających, b) zakaz grodzenia nieruchomości przyległych do istniejących rowów w odległości mniejszej niż 3 m od krawędzi rowu, a także zakazywania i uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar.”;
- § 19 pkt 8 uchwały sformułowała ustalenia w brzmieniu: „8) zastosowanie architektury, która nie konkuruje z otoczeniem przyrodniczym, z zastosowaniem zharmonizowanej kolorystyki elewacji i materiałów wykończeniowych wszystkich obiektów i przy zachowaniu dużego udziału powierzchni otwartej”;
- § 20 pkt 7 uchwały sformułowała ustalenia w brzmieniu: „7) zastosowanie architektury, która nie konkuruje z otoczeniem przyrodniczym, z zastosowaniem zharmonizowanej kolorystyki elewacji i materiałów wykończeniowych wszystkich obiektów i przy zachowaniu dużego udziału powierzchni otwartej”;
- § 21 pkt 11, 12 i 13 uchwały sformułowała ustalenia w brzmieniu: „11) zasady ochrony środowiska: (...) c) zastosowanie architektury oszczędnej w wyrazie, która nie konkuruje z otoczeniem przyrodniczym, z zastosowaniem zharmonizowanej kolorystyki elewacji i materiałów wykończeniowych wszystkich obiektów i przy zachowaniu dużego udziału powierzchni otwartej; 12) zastosowanie architektury, która nie konkuruje z otoczeniem przyrodniczym, z zastosowaniem zharmonizowanej kolorystyki elewacji i materiałów wykończeniowych wszystkich obiektów i przy zachowaniu dużego udziału powierzchni otwartej; 13) stosowanie zharmonizowanej kolorystyki elewacji i materiałów wykończeniowych wszystkich budynków zlokalizowanych na działce”;
- § 22 pkt 13 uchwały sformułowała ustalenia w brzmieniu: „13) zastosowanie architektury, która nie konkuruje z otoczeniem przyrodniczym, z zastosowaniem zharmonizowanej kolorystyki elewacji i materiałów wykończeniowych wszystkich obiektów i przy zachowaniu dużego udziału powierzchni otwartej”;
- § 23 pkt 11 lit. c i pkt 12 uchwały sformułowała ustalenia w brzmieniu: „11) zasady ochrony środowiska: (...) c) dla terenu 1 MN.U dopuszcza się, że co najmniej 5% powierzchni działki musi stanowić teren biologicznie czynny, pod warunkiem zneutralizowania substancji ropopochodnych lub chemicznych poprzez zastosowanie tymczasowych studni chłonnych lub innych rozwiązań technicznych zgodnych z obowiązującymi przepisami odrębnymi

a w przypadku gdy w/w warunek nie będzie spełniony - co najmniej 25% powierzchni działki musi stanowić teren biologicznie czynny, 12) zastosowanie architektury, która nie konkuruje z otoczeniem przyrodniczym, z zastosowaniem zharmonizowanej kolorystyki elewacji i materiałów wykończeniowych wszystkich budynków zlokalizowanych na działce;”;

- § 24 pkt 10 uchwały sformułowała ustalenia w brzmieniu: „10) zastosowanie architektury, która nie konkuruje z otoczeniem przyrodniczym, z zastosowaniem zharmonizowanej kolorystyki elewacji i materiałów wykończeniowych wszystkich obiektów i przy zachowaniu dużego udziału powierzchni otwartej;”;
- § 25 pkt 7 uchwały sformułowała ustalenia w brzmieniu: „7) zastosowanie architektury, która nie konkuruje z otoczeniem przyrodniczym, z zastosowaniem zharmonizowanej kolorystyki elewacji i materiałów wykończeniowych wszystkich obiektów i przy zachowaniu dużego udziału powierzchni otwartej;”;
- § 26 pkt 8 uchwały sformułowała ustalenia w brzmieniu: „8) zastosowanie architektury, która nie konkuruje z otoczeniem przyrodniczym, z zastosowaniem zharmonizowanej kolorystyki elewacji i materiałów wykończeniowych wszystkich obiektów i przy zachowaniu dużego udziału powierzchni otwartej;”;

zawiera ustalenia warunkowe, jak również formułuje ustalenia o charakterze nienormatywnym, tj. nie wyrażające żadnej normy prawnej. Powyższe oznacza, iż realizacja ustaleń planu miejscowego, wprowadza w stan niepewności obywateli, co do uregulowań planu miejscowego, którego zadaniem jest przecież kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności. Dziedzina ta wymaga trwałości postanowień. Nie jest przy tym widomo, w jaki sposób oraz według jakich kryteriów m.in. organy architektoniczne – budowlane oceniać będą m.in. ustalenia zobowiązujące do *zastosowania architektury, która nie konkuruje z otoczeniem przyrodniczym, architektury oszczędnej w wyrazie, czy też zastosowania zharmonizowanej kolorystyki elewacji i materiałów wykończeniowych wszystkich obiektów i przy zachowaniu dużego udziału powierzchni otwartej*, nie są również określone przesłanki oraz zasady ochrony istniejących drzew, zadrzewień itp., a także nie wskazano występowania, w obszarze objętym planem miejscowym, starodrzewu (do którego zaliczono również krzewy) wymagającego ochrony i otoczenia opieką. Z kolei z ustaleń zawartych w § 16 ust. 1 pkt 25 lit. b uchwały nie wynika jednoznacznie czy dla terenów objętych planem ustala się *zakaz zakazywania i uniemożliwiania przechodzenia*, czy też zakazano i uniemożliwiono przechodzenie przez obszar objęty ustaleniami planu (prawdopodobnie chodzi o rowy oraz o przyległy pas terenu).

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „*szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym*”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „*scalania i podziału nieruchomości*”, o której mowa w Dziale III, Rozdz. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „*ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego*”.

Tymczasem, zgodnie z § 12 ust. 2, 3 i 4 uchwały, w brzmieniu: „*Zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. (...) 2. Działki powstałe w wyniku podziału i scalania nieruchomości winny być zgodne z ustaleniami szczegółowymi dla poszczególnych terenów funkcjonalnych, zawartymi w rozdziale III. 3. Ograniczenia wielkości wydzielanych działek oraz zakazy podziałów nie dotyczą wydzieleń pod urządzenia infrastruktury technicznej oraz dojazdy i drogi wewnętrzne;*

4. Odstępstwo od ustalonych minimalnych powierzchni działek budowlanych stanowiąc będą działki, dla których podział geodezyjny uprawomocnił się przed wejściem w życie niniejszego planu.

W tym kontekście przypomnieć należy, iż procedura *scalenia i podziału nieruchomości* oraz *podziału nieruchomości* stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „*Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości*”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „*Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości*”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „*Podziały nieruchomości*” oraz Rozdział 2 pn. „*Scalanie i podział nieruchomości*”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca *podziałów nieruchomości*, nie jest tożsama z procedurą *scalenia i podziału*.

Zwrócić przy tym należy uwagę, iż przepisy gminne, a takim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, mogą być wydane wyłącznie w zakresie obowiązujących przepisów wyższego rzędu (Konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Wobec hierarchiczności źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne.

Tymczasem, z przywołanych powyżej ustaleń wynika, że plan:

- odwołuje się do ustaleń zawartych w Rozdziale III, podczas gdy ustalenia te zawarte zostały w Rozdziale 3;
- plan reguluje kwestie dotyczące ograniczenia wielkości wydzielanych działek oraz zakazy podziałów;
- zawiera odstępstwa od ustalonych minimalnych powierzchni działek budowlanych, w odniesieniu do działek, dla których podział geodezyjny uprawomocnił się przed wejściem w życie niniejszego planu.

Organ nadzoru wskazuje, iż zarówno ustawa o p.z.p., jak i poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.) nie upoważniała do wprowadzania jakichkolwiek zakazów podziałów na działki. Powyższe wynika nie tylko z ww. ustaw, ale również ze stanowiska judykatury, chociażby z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w sprawie sygn. akt II SA/Wr 424/12 z dnia 19 września 2012 r. z którego wynika, że: „*Tymczasem stosowanie do art. 64 ust. 3 Konstytucji własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej ochronie prawnej. Z art. 1 Protokołu Nr 1 i Nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz w Strasburgu w dniu 16 września 1963 r. wynika, że każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony własności, chyba, że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych w ustawie oraz zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego. Analiza przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, że Rada Miejska w Twardogórze nie była uprawniona do ustalania w akcie prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zakazu podziału nieruchomości - generalnego czy też częściowego. Określone w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kompetencje rady gminy wynikające z art. 15 ust. 2 i ust. 3 nie przyznają jej bowiem uprawnienia do tego, aby w formie uchwały określać zasady i warunki podziału geodezyjnego nieruchomości i wprowadzać w tym względzie zakazy i nakazy. Oczywiście postanowienia planu miejscowego, choćby przez określenie minimalnej powierzchni działki budowlanej oddziałującej*

na dopuszczalność dokonania podziału – co wynika wprost z art. 93 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami – jednak nie oznacza, to że planie można wprowadzać wprost **zakaz podziału** nieruchomości. Zasady i warunki podziału nieruchomości w sposób kompleksowy uregulowane zostały natomiast w akcie wyższego rzędu – ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (art. 1 pkt 2 oraz art. 93 i następne). Uprawnienia organu stanowiącego gminy dla ustalenia w uchwale ograniczenia w zakresie wykonywania prawa własności (jakim jest niewątpliwie **zakaz podziału** nieruchomości), nie można wyprowadzać w drodze interpretacji rozszerzającej z postanowień art. 15. Podkreślić raz jeszcze należy, że przepisy gminne - jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – mogą być wydane wyłącznie w zakresie obowiązujących przepisów wyższego rzędu (Konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. W rezultacie należy zgodzić się z Wojewodą, że wprowadzając regulację zawartą w § 9 zaskarżonej uchwały, Rada Miejska wykroczyła poza przyznany jej zakres delegacji ustawowej. Analizowanym przepisem, w sposób nieuprawniony wkroczyła też w materię regulowaną przepisem rangi ustawowej, naruszając zasadę działania w granicach i na podstawie prawa. Wobec hierarchiczności źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu, tak jak miało to miejsce w przedmiotowej sprawie. Wskazać również należy, że o dopuszczalności podziału rozstrzyga wójt w decyzji administracyjnej (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Podział kompetencji pomiędzy radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny (tak NSA w wyroku z dnia z dnia 20 stycznia 2011r., sygn. akt II OSK 2235/10 oraz w wyroku z dnia 6 października 2011 r. II OSK 1335/11, niepubl.).”.

Ponadto wskazać należy, iż warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), **przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu**. Natomiast sama ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że organy gminy są uprawnione do określenia **parametrów działek** uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, tj. do określenia: minimalnej lub maksymalnej szerokości frontów **działek**, ich powierzchni, a także kąta ich położenia w stosunku do pasa drogowego, nie zaś formułowania zapisów w odniesieniu do działki budowlanej. Różnice zakresu pojęcia działka i działka budowlana zostały w sposób szczegółowy wskazane we wstępnej części niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Stanowisko, w zakresie określenia zasad scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 814/12; cbosa
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2274/12; cbosa;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2013 r., sygn. akt. IV SA/Wa 1515/13;
- 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 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 897/14.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło także do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. obligującego do określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Obligatoryjność ustaleń w tym zakresie wynika również z dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a także z dyspozycji § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym „ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) **określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami** oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) **określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym**, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych;”.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, przy czym inwestycjami celu publicznego, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. są m.in. urządzenia infrastruktury technicznej do których odwołuje się m.in. art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p., a więc drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z przepisem tym „Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.”. Z kolei zgodnie z art. 6 pkt 1, 2, 3, 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, realizacja tych inwestycji stanowi cel publiczny.

Parametrem, o którym mowa w § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988 r. II Tom, str. 602).

Z przepisów tych wynika konieczność jednoznacznego wyznaczenia terenów pod realizację sieci infrastruktury technicznej. Stanowisko takie znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2015 r. sygn. akt II OSK 1328/15, w którym Sąd stwierdził, iż „Nieusprawiedliwionym pozostać również musiał zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że skarga kasacyjna nie zawiera uzasadnienia dla wykazania zasadności tego zarzutu, tym samym w powyższym zakresie nie odpowiada wymaganiom formalnym określonym w art. 176 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Rozważając jednakowoż zasadność podniesionego zarzutu, nie sposób zgodzić się z autorem skargi kasacyjnej, że doszło do dokonania przez Sąd błędnej wykładni powołanych wyżej przepisów. Jak przyjęto w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Rozwijając powyższe wymogi w § 4 pkt 9 powołanego wyżej rozporządzenia wskazano, iż ustalenia dotyczące tych zasad powinny zawierać:

- a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. **Treść powyższego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że postanowienia planistyczne w tym zakresie muszą przybierać formę konkretną, ustalając bezpośrednio na przyjętym do opracowania terenie konkretne parametry. Nie sposób zatem przyjąć, by możliwym było zamieszczenie w planie miejscowym jedynie informacji, niewiążących sugestii, czy też zaleceń adresowanych do potencjalnego inwestora lub użytkownika przestrzeni. Zgodzić się zatem należy z Sądem I instancji, że brak jednoznacznego określenia lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury sprawia, że owe kwestie pozostawione zostały inwestorom, a więc podmiotom nieuprawnionym do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy.**";
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13, w którym stwierdzono: „Ponadto biorąc pod uwagę fakt, że, nieco inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 in fine u.p.z.p.), oznaczać to może, że powstałe w ten sposób nieścisłości mogą spowodować dysfunkcjonalność w stosowaniu norm planistycznych. Wspomniana część graficzna stanowi bowiem wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej. Zaznaczyć trzeba, że skoro linie elektroenergetyczne już istnieją, to tym bardziej przy sporządzaniu planu miejscowego, ich przebieg powinien być precyzyjnie wskazany na rysunku planu, zaś ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, jakie wynikają, w związku z ww. infrastrukturą, winny być w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym, co wynika wprost z wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.”;
 - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 10 marca 2015 r. sygn. akt II SA/Ol 19/15, w brzmieniu: „Za poprawną uznać należy także ocenę organu nadzoru co do przekroczenia przez Radę Miejską kompetencji wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., czego wyrazem było dopuszczenie (w § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały) lokalizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej na całym terenie objętym planem. Zauważyć bowiem należy, że w świetle art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano 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). Zgodnie z § 4 pkt 9 tego rozporządzenia, zasady te powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Tymczasem, **Rada Miejska w uchwale nie określiła w sposób jednoznaczny lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury, co skutkuje tym, że sieci infrastruktury mogą być poprowadzone w sposób dowolny, określony wyłącznie przez inwestora, a zatem z pominięciem procedury uchwalania planu miejscowego.** Takiego działania nie można pogodzić z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP). Zgodnie bowiem z art. 3 u.p.z.p. to do zadań własnych gminy, a nie do inwestora, należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalanie miejscowych planów

- zagospodarowania przestrzennego.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, w którym stwierdzono: „*Dalej § 9 ust. 1, § 10, § 20 ust. 2 zd. 3, § 27, § 35, § 94 pkt 4 uchwały także podlegały stwierdzeniu nieważności bowiem doszło do naruszenia art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 i 3 ustawy p.z.p. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast art. 15 ust. 2 i 3 wymienia elementy obligatoryjne i fakultatywne planu. Analiza wskazanych przepisów prowadzi do wniosku, że ustalenia plany kształtując prawo własności i stanowiąc akt normatywny muszą zawierać normy precyzyjne, ścisłe, z których obywatel może wywodzić prawa bądź obowiązki. Zapisy bez treści normatywnej, bądź stanowiące powtórzenie normy prawa powszechnie obowiązującego albo zawierające tzw. normę otwartą nie realizują zasad tworzenia aktu prawa miejscowego, określonych we wskazanych przepisach. Dalej stwierdzono nieważność § 26 jako przepisu ogólnego w zakresie infrastruktury. Otwarta zostanie w ten sposób możliwość uzupełnienia planu o te postanowienia, które powinny się w nim znaleźć, a których nie stwierdzono. Pozostawione zostały wskutek tego zabiegu pozostałe regulacje planu dotyczące infrastruktury. Trafny jest bowiem zarzut Wojewody, iż doszło do naruszenia § 4 pkt. 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Analiza treści planu prowadzi do wniosku, że nie zostały określone parametry sieci infrastruktury technicznej oraz powiązania sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Parametrem jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988r. II Tom, str. 602), czego brak w uchwale. Nie określono także w jaki sposób powstając sieć będzie połączona z istniejącymi już sieciami i układami, a taki jest cel jej powstania, aby włączyć ją w istniejące już sieci.”;*

Przenosząc obowiązujące przepisy oraz stanowisko judykatury w tej materii na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, iż uchwała nie spełnia wymogów określonych w ww. przepisach. Ustalenia zawarte w § 16 uchwały w sposób ogólny określają zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej bez określenia parametrów, o których mowa w § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Podjęta przez Radę Miejską w Przasnyszu uchwała zawiera również szereg sprzecznych ze sobą ustaleń, zarówno pomiędzy poszczególnymi zapisami części tekstowej uchwały, jak i pomiędzy częścią tekstową i graficzną. Powyższe dotyczy przede wszystkim rysunku planu miejscowego, który został sporządzony w skali ca 1:2850, co wynika wprost ze skali liniowej oraz ustaleń rysunku planu miejscowego. Tymczasem ze skali liczbowej oraz z dyspozycji § 2 pkt 2 oraz § 3 ust. 5 uchwały wynika, że rysunek planu winien zostać sporządzony w skali 1:2000.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 5 i § 7 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „*Plan miejscowy sporządza się w skali 1:1.000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2.000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5.000*”. W ust. 2 art. 16 ustawy o p.z.p., ustawodawca delegował na ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej uprawnienie do określenia, w drodze rozporządzenia, wymaganego zakresu projektu planu

miejscowego w części tekstowej i graficznej, uwzględniając w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych. Wypełnieniem normy wynikającej z art. 16 ust. 2 ustawy o p.z.p. jest rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z ww. rozporządzeniem, projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w formie rysunku na kopii mapy, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy, zawierającej obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem. Oznacza to, że część graficzna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna być sporządzona na kopii mapy zasadniczej albo w przypadku jej braku na kopii mapy katastralnej, znajdującej się w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym.

Tymczasem rysunek planu miejscowego stanowiący załącznik nr 1 do podjętej uchwały został przeskalowany, w wyniku czego, rysunek planu miejscowego zamiast w skali 1:2000, sporządzony został w skali ca 1:2850. Co więcej, Rada Miejska w Przasnyszu zobowiązana przepisem § 7 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winna określić skalę projektu rysunku planu miejscowego w formie zarówno liczbowej, jak i liniowej. Ze skali liniowej znajdującej się na rysunku planu miejscowego wynika, że plan sporządzony został w skali 1:2850, zaś ze skali liczbowej wynika, że został sporządzony w skali 1:2000. Powyższe stanowi również o naruszeniu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. a także § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Brak powiązania pomiędzy poszczególnymi częściami uchwały dotyczy również ustaleń zawartych m.in. w:

- § 7 ust. 1 uchwały, w którym nie wyodrębniono terenów oznaczonych symbolem U, stanowiących tereny zabudowy usługowej, podczas gdy zarówno na rysunku planu miejscowego, jak i w § 24 uchwały sformułowano ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami od 1 do 5 U;
- § 14 ust. 1 uchwały w ramach, którego określono szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, poprzez nałożenie obowiązku „przy zagospodarowaniu terenu 22 MN konieczność uwzględnienia istniejącego rowu melioracyjnego oraz sieci drenarskiej”; wskazać przy tym należy, iż wbrew ustaleniom zawartym w § 14 ust. 1 uchwały, konieczność uwzględnienia m.in. rowów melioracyjnych, sieci drenarskiej została również sformułowana w ramach ustaleń zawartych w: § 15 ust. 2 pkt 8 i § 15 ust. 3 pkt 9 uchwały;
- § 16 ust. 1 pkt 20 uchwały, w ramach którego wskazano, iż dla stacji transformatorowych wewnętrznych „nie obowiązują wyznaczone w niniejszym planie linie zabudowy”, w kontekście definicji nieprzekraczalnej linii zabudowy zawartej w § 3 ust. 10 uchwały, a także zapisów zawartych w: § 6 ust. 3 i § 8 ust. 4 uchwały;
- § 23 pkt 2 i 3 uchwały, w ramach których określono różne wskaźniki powierzchni użytkowej usług np. w ramach obiektów zespolonych z bryłą budynku mieszkalnego;
- przeznaczenia terenów usługowych, o których mowa w § 24 pkt 1, 2 i 3, w kontekście ustaleń § 24 pkt 14 uchwały;
- przeznaczenia terenów usług, składów, magazynów i produkcji, o których mowa w § 26 pkt 1, 2 i 3, w kontekście ustaleń § 26 pkt 12 uchwały.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, na brak komunikatywności podjętej uchwały. Powyższe dotyczy m.in. ustaleń:

- § 2 pkt 1 uchwały, który stanowi, że uchwała składa się z czterech rozdziałów oznaczonych cyframi: I, II, III i IV, podczas gdy faktyczne rozdziały te oznaczono cyframi: 1, 2, 3 i 4;

- powyższa niekonsekwencja dotyczy również pozostałych ustaleń planu, w ramach zastosowanych odwołań wewnętrznych, np. w ramach § 9 ust. 2 pkt 1;
- § 16 ust. 1 uchwały, w ramach którego występuje podwójna numeracja punktów oznaczonych cyframi: 1, 2, 3, 4 i 5;
 - § 14 ust. 1, § 15 ust. 2 pkt 8, § 15 ust. 3 pkt 9, § 15 ust. 2 pkt 8, § 21 pkt 19, § 21 pkt 24 i § 28 pkt 2 uchwały, w których nastąpiło błędne odesłanie do ustaleń § 16 uchwały, z uwagi na występujące braki znaku „§”, pomyłki w zakresie punktów (pkt) i ustępów (ust.), przy czym w poszczególnych jednostkach redakcyjnych ręcznie (ołówkiem) dopisano znak „§”;
 - § 21 pkt 15, § 22 pkt 15, § 23 pkt 14, § 24 pkt 12 i § 25 pkt 24 uchwały, w których stwierdzono braki znaku „§”, przy czym w poszczególnych jednostkach redakcyjnych ręcznie (ołówkiem) dopisano znak „§”;
 - wielokrotnie powtarzane w różnych częściach uchwały ustalenia normujące te same kwestie np. dotyczące minimalnej liczby miejsc do parkowania, które uregulowane zostały w ramach ustaleń ogólnych (*vide* § 15 ust. 6 uchwały), a także w ramach ustaleń szczegółowych dla poszczególnych terenów (*vide* § 19 pkt 12 i 13, § 20 pkt 11 i 12, § 21 pkt 16 i 17, § 22 pkt 17 i 18, § 23 pkt 16, § 24 pkt 14, § 25 pkt 10 i 11 i § 26 pkt 11 i 12 uchwały), przy czym dla części odwołań wewnętrznych stwierdzono braki znaku „§”.

Zdaniem organu nadzoru w przedmiotowym przypadku niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości, bowiem przywołane w skardze naruszenia dotyczą większości terenów objętych planem miejscowym, bądź też szeregu jednostek redakcyjnych. Biorąc pod uwagę fakt, iż plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego to jego ustalenia winny być czytelne oraz jednoznaczne. Organ nadzoru wskazuje, że przy opracowywaniu aktów prawnych należy przestrzegać podstawowych zasad, z których najważniejsze to:

- akt prawny nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, a także nie może wkraczać w sferę spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów;
- układ aktu powinien być przejrzysty;
- dla oznaczenia jednostkowych pojęć należy używać określeń stosowanych w obowiązującym ustawodawstwie;
- redakcja aktu prawnego powinna odpowiadać zasadom legislacji.

Tymczasem żaden z powyższych warunków nie został spełniony. Znaczna część uchwały wykracza poza zakres ustaleń planu miejscowego, bądź nie zawiera obligatoryjnych elementów, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. Układ aktu nie jest przejrzysty, co więcej znaczna część ustaleń planu miejscowego jest sprzeczna ze sobą (wzajemnie wykluczające się ustalenia części tekstowej oraz graficznej), a nawet sprzeczna wewnętrznie w ramach poszczególnych jednostek redakcyjnych. Redakcja uchwały narusza ponadto zasady legislacji określone w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283)

Biorąc pod uwagę fakt, że organ nadzoru przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego nie ma możliwości redagowania uchwały, to stwierdzić należy, okoliczności niniejszej sprawy wskazują, że już uchwała w wersji podjętej przez radę nie spełniała kryterium komunikatywności. Stwierdzając nieważność ustaleń planu w części graficznej dla większości terenów, jak również kilkudziesięciu jednostek redakcyjnych, bądź ich części, pozostała część uchwały nie tylko nie będzie spełniała kryterium komunikatywności, ale również będzie niewykonalna. W przedmiotowym przypadku liczba naruszeń przepisów prawa wpływa wprost na brak możliwości zastosowania chociażby części ustaleń planu w praktyce. W tym miejscu organ nadzoru pragnie podkreślić, że rolą organu nadzoru nie jest weryfikacja poprawności legislacyjnej aktu (poprawianie jej komunikatywności), ale stwierdzenie jej zgodności z przepisami prawa.

Stwierdzenie nieważności jednych jednostek redakcyjnych (bądź ich części) skutkować będzie bezprzedmiotowością innych ustaleń.

Wskazane w skardze, uchybienia stanowią istotne naruszenie zasad tworzenia planu miejscowego i w konsekwencji stanowią przesłankę do stwierdzenia jego nieważności. Mając na uwadze fakt, iż owe uchybienia dotyczą zarówno części tekstowej, jak i graficznej w odniesieniu do większości jednostek terenowych, bądź jednostek redakcyjnych to niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 713/10).

Ponadto w podstawie prawnej podjętej uchwały nie został przywołany art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., upoważniający do kontynuacji prac planistycznych w oparciu o uchwałę Rady Miejskiej w Przasnyszu Nr VI/29/2011 z dnia 24 lutego 2011 r. w związku z wydanym przez Wojewodę Mazowieckiego rozstrzygnięciem nadzorczym, znak: LEX-I.4131.170.2014.JF, z dnia 26 listopada 2014 r.. Powyższe oznacza, konieczność ponowienia wszystkich czynności planistycznych, czego w przedmiotowym przypadku nie dokonano.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały. Wskazać przy tym również należy na naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego w związku z brakiem dokonania wszystkich czynności, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p. (organy gminy nie skorzystały z uprawnienia wynikającego z dyspozycji art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.).

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych. Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wskazać przy tym należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w odpowiednim zakresie, przy czym ww. przepis musi znaleźć się w podstawie prawnej podejmowanej na nowo uchwały.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXVI/207/2016 Rady Miejskiej w Przasnyszu z dnia 24 listopada 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pn. „WALISZEWO””, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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

Zdzisław Sipiera