

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

 Warszawa, 09 sierpnia 2021 r.

 WNP-I.4131.173.2021.MO

**Rada Miejska w Przasnyszu**

**ul. Jana Kilińskiego 2**

**06 – 300 Przasnysz**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLII/311/2021 Rady Miejskiej w Przasnyszu z 29 czerwca 2021 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pn. „Waliszewo”,* w części dotyczącej ustaleń:

* § 5 pkt 7 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) w odniesieniu do powierzchni działki (…)”;*
* § 6 pkt 7 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) w odniesieniu do powierzchni działki (…)”;*
* § 7 pkt 7 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) w odniesieniu do powierzchni działki (…)”;*
* § 8 pkt 7 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) w odniesieniu do powierzchni działki (…)”;*
* § 10 pkt 7 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) w odniesieniu do powierzchni działki (…)”;*
* części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: MN/RM1, MN/RM2 i MN/RM3.

## Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 czerwca 2021 r. Rada Miejska w Przasnyszu podjęła uchwałę Nr XLII/311/2021 *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 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym **(Dz. U. z 2021 r. poz. 741, 784 i 922),** 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 studiumuwarunkowań 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.

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 bowiem 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);
* walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
* wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych (art. 1 ust. 2 pkt 5);
* prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7);
* potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9).

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 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
 (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej *„rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”*, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, który stanowi, że: *„Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo
i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego
z projektem tekstu planu miejscowego”.*

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania
i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Organ nadzoru wskazuje, 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 inferior non derogat legi superiori).*

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Zgodnie z 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.

Dokonując oceny prawnej uchwały stwierdzono, że podejmując przedmiotową uchwałę naruszono, w istotny sposób, zasady sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, poprzez ustalenie alternatywnego, wzajemnie wykluczającego się przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami: MN/RM1, MN/RM2 i MN/RM3.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie
o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami.

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

Z cytowanych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, iż **w ramach jednej jednostki terenowej**, wydzielonej na rysunku planu **za pomocą linii rozgraniczającej**, określa się taki teren, **który jest jednorodny pod względem przeznaczenia** oraz zasad zagospodarowania. Tym samym **odmienne przeznaczenia**, a także odmienne sposoby zagospodarowania, winny być ujmowane **w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi**.

Oznacza to tym samym, iż nawet sąsiadujące ze sobą tereny o takim samym przeznaczeniu, np. tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, dla których przyjęto różne zasady zagospodarowania, na mocy przywołanych przepisów, muszą być wydzielone względem siebie za pomocą linii rozgraniczających, ponadto zaś **terenom tym należy przypisać oddzielny symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów**. Rozróżnienia takiego należy tym samym dokonać nie tylko w części tekstowej, ale również w części graficznej uchwały. Brak realizacji tego obowiązku skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce, bowiem w ramach tych samych jednostek terenowych obowiązuje jednocześnie różne, wzajemnie wykluczające się ich przeznaczenie.

Podejmując przedmiotową uchwałę, w ocenie organu nadzoru, naruszono wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego. Rada Miejska w Przasnyszu dopuszczając do **ustalenia wzajemnie wykluczającego się przeznaczenia, tj. jednocześnie pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i zabudowę zagrodową, w ramach tych samych jednostek terenowych oznaczonych symbolami:** **MN/RM1**, **MN/RM2** i **MN/RM3**, naruszyła przede wszystkim art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Powyższe wynika z ustaleń zawartych w:

* § 1 ust. 4 pkt 2 i pkt 4 uchwały, w brzmieniu: *„4. Na rysunku planu miejscowego określa się oznaczenia graficzne będące obowiązującymi ustaleniami planu miejscowego: (…) 2)* ***linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu*** *lub różnych zasadach zagospodarowania; (…) 4)* ***przeznaczenie terenu oznaczone symbolem literowym i numerem porządkowym****;”;*
* § 2 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: *„Wyjaśnienie pojęć użytych w treści niniejszej uchwały, przyjętych na potrzeby planu miejscowego: 1)* ***teren*** *- należy przez to rozumieć* ***część obszaru objętego planem o określonym przeznaczeniu*** *i zasadach zagospodarowania, który* ***został wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi****;”;*
* § 3 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: *„****Ustala się następujące przeznaczenie terenów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi, oznaczonych symbolem i numerem porządkowym zgodnie
z rysunkiem planu miejscowego: (…) 6) MN/RM1, MN/RM2 i MN/RM3*** *-* ***tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub zagrodowej****;”;*
* § 9 pkt 1 lit. a i lit. c, pkt 7 lit. a, lit. i tiret pierwsze, drugie, trzecie i czwarte, lit. j uchwały,
w brzmieniu: *„Ustalenia dla terenów oznaczonych symbolem literowym i numerem porządkowym,* ***MN/RM1****,* ***MN/RM2*** *i* ***MN/RM3****: 1)* ***przeznaczenie terenu****: a)* ***podstawowe*** *-* ***tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub zagrodowej****, (…) c)* ***funkcje zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub zagrodowej mogą występować łącznie lub rozdzielnie****;* *(…) 7) ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu:
a) dopuszcza się lokalizację budynków gospodarczych, garażowych i garażowo – gospodarczych, (…) i) minimalna liczba miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji: - 1 miejsce do parkowania na 1 mieszkanie w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej, - 1 miejsce do parkowania na
1 mieszkanie w zabudowie zagrodowej, - 1 miejsce do parkowania na 1 mieszkanie w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej,* *- sposób realizacji miejsc do parkowania - parkingi naziemne bez formy zabudowy kubaturowej, miejsca w budynku garażowym lub garażowo
-gospodarczym, dopuszcza się realizację budynku garażowego lub garażowo-gospodarczego
w bryle budynku mieszkalnego w zabudowie zagrodowej, (…) j) gabaryty obiektów: - maksymalna szerokość elewacji frontowej budynku mieszkalnego jednorodzinnego – 25,0 m, - maksymalna szerokość elewacji frontowej budynku gospodarczego, garażowego i garażowo – gospodarczego – 15,0 m;”.*

Z przytoczonych powyżej ustaleń § 3 pkt 6, § 9 pkt 1 lit. a i lit. c uchwały wynika, że na terenach oznaczonych symbolami: **MN/RM1**, **MN/RM2** i **MN/RM3**,które zostaływyznaczone na rysunku planu liniami rozgraniczającymi może być realizowana:

* **wyłącznie zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna**,
* **wyłącznie zabudowa zagrodowa**,
* **jednocześnie zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa zagrodowa**.

Tym samym dla ww. terenów ustalono jednocześnie odmienne, **alternatywne ich przeznaczenie, wzajemnie się wykluczające, tj. zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i zabudowę zagrodową.**

W kontekście tak poczynionych ustaleń planistycznych wskazać należy, iż zgodnie z § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. wsprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, z późn. zm.), poprzez **zabudowę jednorodzinną** należy rozumieć *„jeden budynek mieszkalny jednorodzinny
lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi”*.

Definicja **budynku mieszkalnego jednorodzinnego**, określona została w art. 3 pkt 2a ustawy
z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 z późn. zm.), zgodnie z którą *„(…) należy przez to rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku”*.

Z kolei poprzez **zabudowę zagrodową**, zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia wsprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy rozumieć
*„w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych”.*

W myśl zaś ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (2021 r. poz. 1326), gruntami rolnymi są grunty: określone w ewidencji gruntów, jako użytki rolne; pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; pod wchodzącymi
w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno – spożywczemu; pod budynkami
i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi; rodzinnych ogrodów działkowych
i ogrodów botanicznych; pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych
i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; torfowisk i oczek wodnych oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych (art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Z kolei, zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 1 lit. e rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii
z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2021 r. poz. 1390), grunty rolne zabudowane, oznaczone symbolem – Br, zalicza się do użytków rolnych. Również z Załącznika Nr 1 do ww. rozporządzenia pn. *„Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych”*, wynika, że użytkiem rolnym są m.in. grunty rolne zabudowane – Br, tj.:

*„1. Do gruntów rolnych zabudowanych zalicza się grunty zajęte pod:*

1. *budynki przeznaczone do produkcji rolniczej, nie wyłączając produkcji rybnej,
w szczególności: spichlerze, przechowalnie owoców i warzyw, stodoły, budynki inwentarskie, budynki na sprzęt rolniczy, magazyny i sortownie ryb, wylęgarnie ryb, podchowalnie ryb, wędzarnie, przetwórnie , chłodnie, a także budowle i urządzenia rolnicze, w szczególności: zbiorniki na płynne odchody zwierzęce, płyty do składowania obornika, silosy na kiszonki, silosy na zboże i pasze, komory fermentacyjne i zbiorniki biogazu rolniczego, a także instalacje służące do otrzymywania biogazu rolniczego, place składowe, place postojowe
i manewrowe dla maszyn rolniczych;*
2. *budynki przeznaczone do przetwórstwa rolno-spożywczego, z wyłączeniem gruntów zajętych pod przemysłowe zakłady przetwórstwa rolniczego bazujących na surowcach pochodzących spoza gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzą te budynki;*
3. *budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia, takie jak: komórki, garaże, szopy, kotłownie, podwórza, śmietniki, składowiska odpadów, jeżeli z gruntami, budynkami, budowlami lub urządzeniami, o których mowa w pkt 1 i 2, tworzą zorganizowaną całość gospodarczą i są położone w tej samej miejscowości lub w bezpośrednim sąsiedztwie
w miejscowości sąsiedniej.*

*2. Do gruntów rolnych zabudowanych zalicza się także:*

1. *grunty położone pomiędzy budynkami i urządzeniami, o których mowa w ust. 1 pkt 1 – 3, lub w bezpośrednim sąsiedztwie tych budynków i urządzeń, i niewykorzystywane na inny cel, który uzasadniałby zaliczenie ich do innej grupy użytków gruntowych, w tym zajęte pod rabaty, kwietniki, warzywniki;*
2. *grunty zajęte pod budynki, budowle i urządzenia, o których mowa w ust. 1, niewykorzystywane obecnie do produkcji rolniczej, jeżeli grunty te nie zostały wyłączone z produkcji rolnej
w rozumieniu ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U.
z 2021 r. poz. 1326).*

*3. W przypadku gdy w skład siedliska usytuowanego na gruncie rolnym wchodzi wyłącznie budynek mieszkalny i urządzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 3, to grunt w granicach tego siedliska zalicza się do gruntów rolnych zabudowanych, jeżeli z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo z decyzji o warunkach zabudowy wydanej w związku z budową tego budynku wynika, że przeznaczony jest tylko pod zabudowę zagrodową, albo też z projektu budowlanego stanowiącego załącznik do ważnego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowy upoważniającego do rozpoczęcia budowy wynika, że na gruncie tym mogą być budowane budynki i urządzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2.”.*

**Przepisy w tym zakresie zostały więc skorelowane z przytoczonym art. 2 ust. 1 ustawy
o ochronie gruntów rolnych i leśnych, podobnie zresztą, jak przepisy załącznika nr 1
do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.**Stosownie do zapisów § 9 ust. 1 ww. rozporządzenia, na rysunku projektu planu miejscowego stosuje się podstawowe oznaczenia literowe, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. W tabeli zawierającej podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, w ramach *terenów zabudowy mieszkaniowej*, wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 1.1 pn. *tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej,* do którego przypisano oznaczenie literoweMNoraz jasnobrązową kolorystykę*,* jako odrębny rodzaj przeznaczenia, w przeciwieństwie do *terenów zabudowy zagrodowej* wyodrębnionej wramach terenów użytkowanych rolniczo*,* w pozycji o liczbie porządkowej 3.3 pn. *tereny* *zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych,* do którego przypisano oznaczenie literowe RM oraz kreskowanie żółto – jasnobrązowe.

Z przywołanych powyżej definicji oraz przepisów dotyczących oznaczeń barwnych i literowych odnoszących się do przeznaczenia terenów wynika, iż *„****zabudowa zagrodowa****”* jest **odmiennym przeznaczeniem terenu**, niż „**zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna**”.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że faktycznie są to tereny stanowiące inne, **wykluczające się wzajemnie przeznaczenie terenu**, a zatem na mocy art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy
o p.z.p., tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i tereny zabudowy zagrodowej **winny być wydzielone za pomocą linii rozgraniczających oraz oznaczone odrębnym symbolem adekwatnym do ich przeznaczenia.**

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r.
(Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają,
w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1,
do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem *„władztwa planistycznego”*. Uprawnia ono
do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo
to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

W przedmiotowej sprawie, na pierwszy plan wysuwają się ograniczenia o charakterze materialnym, do których należy, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., obowiązek określenia
w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia, terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Ograniczenia władztwa planistycznego gminy nie mogą być dorozumiane, czy tworzone w wyniku interpretacji rozszerzającej.

W tym kontekście, wykładnia 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 m.p.z.p., 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 umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, **wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają**.

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.

W tym stanie rzeczy, wskazać należy, że z analizy uchwały wynika, iż ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami: **MN/RM1**, **MN/RM2** i **MN/RM3, wzajemnie się wykluczają.** Doszło tym samym do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 7 pkt 7 oraz
§ 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenów: MN/RM1, MN/RM2 i MN/RM3 są niejednoznaczne. Rysunek planu nie ma, w tym zakresie, powiązania z tekstem uchwały, co stanowi o naruszeniu
§ 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Ustalenia uchwały dopuszczające na tym samym terenie wzajemnie wykluczające się przeznaczenia, są również sprzeczne z przytoczonymi powyżej ustaleniami:

* § 1 ust. 4 pkt 2 uchwały, określającym jako obowiązujące ustalenie planu oznaczenie graficzne na rysunku planu linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
* § 1 ust. 4 pkt 4 uchwały, określającym jako obowiązujące ustalenie planu oznaczenie graficzne na rysunku planu przeznaczenie terenów i oznaczenie ich symbolem literowym i numerem porządkowym;
* § 2 pkt 1 uchwały, definiującym znaczenie pojęcia *terenu.*

**Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania**. Co więcej **nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia
od woli podmiotu innego niż gmina.** Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania 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 możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyrokach:

* Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.;
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt
IV SA/Wa 2673/12;
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r., sygn. akt
IV SA/Wa 1726/14;
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt
IV SA/Wa 1141/13;
* Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r., sygn. akt
II OSK 3083/13.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwała **nie określa w sposób jednoznaczny przeznaczenia terenów**, przy czym ustalenia w tym zakresie są sprzeczne wewnętrznie. Rada Miejska w Przasnyszu przyjmując alternatywność przeznaczeń terenów: MN/RM1, MN/RM2
i MN/RM3, 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 oraz stanowi o naruszeniu przepisów art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy
o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Pogląd Wojewody Mazowieckiego w powyższej kwestii, znalazł już potwierdzenie m.in.
w orzeczeniu  Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 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 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 sięw orzecznictwie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, czy też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/14 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.**

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, z którego wynika, że *„(…) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący
o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”.*

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 m.p.z.p., wskazać należy, iż obowiązkiem Rady Miejskiej w Przasnyszu było jednoznaczne określenie przeznaczenia terenu, a także wydzielenie jednorodnych terenów pod względem takiego przeznaczenia, za pomocą linii rozgraniczających spośród innych terenów, oraz ich oznaczenie odrębnym symbolem adekwatnym do ich przeznaczenia, zgodnie ze standardami określonymi w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia. Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenów: MN/RM1, MN/RM2 i MN/RM3, na których zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna może być realizowana jednocześnie z zabudową zagrodową, lub też
w sposób alternatywny, są niejednoznaczne, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Powyższe, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności ustaleń części tekstowej i graficznej w odniesieniu do ww. terenów.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, również iż w ramach ustaleń szczegółowych, dla terenów oznaczonych symbolami:

* **MN/U**, w § 5 pkt 7 lit. e uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: *„Ustalenia dla terenów oznaczonych symbolem literowym i numerem porządkowym MN/U1, MN/U2, MN/U3, MN/U4, MN/U5, MN/U6, MN/U7, MN/U8 i MN/U9: (…) 7) ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu: (…) e) maksymalna wielkość powierzchni zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki – 80%,”;*
* **MW**, w § 6 pkt 7 lit. e uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: *„Ustalenia dla terenu oznaczonego symbolem literowym i numerem porządkowym MW1: (…) 7) ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu: (…) e) maksymalna wielkość powierzchni zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki – 35%,”;*
* **MW/U**, w § 7 pkt 7 lit. e uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: *„Ustalenia dla terenów oznaczonych symbolem literowym i numerem porządkowym MW/U1 i MW/U2: (…) 7) ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu: (…)
e) maksymalna wielkość powierzchni zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki – 60%,”;*
* **U**, w § 8 pkt 7 lit. e uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: *„Ustalenia dla terenów oznaczonych symbolem literowym i numerem porządkowym U1, U2, U3, U4, U5 i U6: (…)
7) ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu: (…) e) maksymalna wielkość powierzchni zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki – 60%,”;*
* **MN/RM**, w § 9 pkt 7 lit. e uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: *„Ustalenia dla terenów oznaczonych symbolem literowym i numerem porządkowym MN/RM1, MN/RM2 i MN/RM3: (…) 7) ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu: (…) e) maksymalna wielkość powierzchni zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki – 50%,”;*
* **UP**, w § 10 pkt 7 lit. e uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: *„Ustalenia dla terenów funkcjonalnych oznaczonych symbolem literowym i numerem porządkowym UP1 i UP2: (…)
7) ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu: (…) e) maksymalna wielkość powierzchni zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki – 50%,”,*

**co oznacza, iż dla powyższych terenów ustalono ww. wskaźnik zagospodarowania terenu**
**w odniesieniu do powierzchni działki, podczas gdy z redakcji znowelizowanego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że wszystkie wskaźniki w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, z woli samego ustawodawcy, odnosić się muszą do powierzchni działki budowlanej, nie zaś do powierzchni *działki*.**

Plan miejscowy sporządzany na podstawie ustawy o p.z.p., powinien stosować przepisy zawarte
w tej ustawie. Oznacza to konieczność formułowania ustaleń, m.in. w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w dostosowaniu do zakresu pojęciowego określonego na potrzeby tej ustawy. W związku z powyższym, ustalenia planu miejscowego dotyczące ww. wskaźników, powinny zostać ustalone w odniesieniu do ustawowej definicji *„****działki budowlanej****”,* określonej w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p.

Należy bowiem wskazać, iż art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. zmieniony został przez art. 1 pkt 4
lit. a ustawy z 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), **nadając mu dla procedur rozpoczętych z dniem 21 października 2010 r. brzmienie: *„****W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (…) 6)**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 i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.”.* Przepis ten podlegał również dalszym modyfikacjom, m.in. z uwagi na kwestię karty parkingowej.

Ustawa **o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy**
**o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,**
**jednoznacznie przesądziła z jednej strony, że o**bowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zachowują swoją moc obowiązującą (art. 4 ust. 1) oraz, że do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe(art. 4 ust. 2).

Powyższe oznacza, iż ustawodawca jednoznacznie przesądził, obowiązek stosowania dotychczasowych przepisów dla procedur dopiero co rozpoczętych. Co więcej długi, bo wynoszący 3 miesiące, okres *vacatio legis* umożliwiał podjęcie przez poszczególne gminy decyzji odnośnie rozpoczynania nowych procedur dla „starego” brzmienia m.in. art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Tymczasem, Rada Miejska w Przasnyszu nie zastosowała się do cytowanego powyżej art. 4 ust. 2 ustawy **o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami**.

W przedmiotowej sprawie ustawodawca określił w sposób jednoznaczny przepisy przejściowe,
jak również dał możliwość wszystkim zainteresowanym, w tym również organom Gminy Przasnysz, do zapoznania się z nowymi przepisami i przygotowania do ewentualnych zmian, jakie mogą wynikać z ich wejścia w życie, poprzez 3 miesięczne *vacatio legis*.

Powyższe oznacza, że z woli samego ustawodawcy dla procedur rozpoczętych przed
21 października 2010 r. nie ma możliwości stosowania obecnego brzmienia przepisu art. 15 ust. 2
pkt 6 ustawy o p.z.p. i odwrotnie, dla procedur rozpoczętych po tej dacie istnieje obowiązek stosowania przepisów w ich obecnym brzmieniu. Organ nadzoru wskazuje, że skoro
w przedmiotowej sprawie uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego została podjęta **9 maja 2019 r.**, to w tej sytuacji tym bardziej Rada Miejska w Przasnyszu nie może „wybierać” sobie trybu oraz brzmienia przepisów, które stosuje dla takich procedur, jak również
nie ma podstaw do ich interpretacji.

Jednocześnie należy zauważyć, iż dla terenów oznaczonych symbolami MN, wskaźnik powierzchni zabudowy ustalono w § 4 pkt 7 lit. e uchwały, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Biorąc pod uwagę powyższe przepisy intertemporalne oraz fakt, iż uchwalając niniejszy plan miejscowy, Rada Miejska w Przasnyszu w sposób niewłaściwy zastosowała nowe brzmienie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. do czego nie miała prawa, niezbędne jest stwierdzenie nieważności wskazanych w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego ustaleń uchwały, jako w istotny sposób naruszających zasady sporządzania planu miejscowego.

Podsumowując należy stwierdzić, iż w przedmiotowej sprawie niezbędne jest zatem stosowanie wprost dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., nie zaś § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. dopuszczającego określenie powierzchni zabudowy, a także powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do działki, bądź terenu, bowiem regulacja przepisu wykonawczego stanowi konkretyzację pierwotnego brzmienia ustawy o p.z.p., przy czym co istotne pozostaje ona w kolizji z aktualnym brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. **Tak więc dla nowych procedur planistycznych (w rozumieniu: rozpoczętych po 21 października 2010 r.) wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winny odnosić się do działki budowlanej**, zaś „stare procedury” winny wypełniać normę wynikającą
z § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego do ustawy o p.z.p.

Pogląd organu nadzoru w tym zakresie jest zbieżny z poglądami judykatury, w tym wyrażonymi
w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

* 16 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2749/16, w którym Sąd stwierdził: *„Zawarte w § 4 pkt 6 rozporządzenia ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Słusznie Sąd I instancji zauważył, że przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury operuje pojęciami „działki lub terenu”, lecz jest to jednak przepis wykonawczy do ustawy, który odnosi się do pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. W ślad
za przeprowadzoną nowelizacją ustawy nie przeprowadzono zmiany rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. Zatem oczywistym jest, że pierwszeństwo w tym zakresie mają przepisy ustawy.”;*
* 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 460/17, w którym Sąd stwierdził: *„Rację ma skarżący kasacyjnie, że w przedmiotowej sprawie niezbędne jest stosowanie wprost dyspozycji § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albowiem regulacja ta stanowi konkretyzację pierwotnego brzmienia art. 15
ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., a* ***pozostaje ona w kolizji z aktualnym brzmieniem tego przepisu****.* ***Tak więc o ile dla nowych procedur planistycznych (rozpoczętych po dniu 21 października 2010 r.) wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winny odnosić się do działki budowlanej (w tym także powierzchnia zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna), o tyle stare procedury powinny wypełniać normę wynikającą z § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego do u.p.z.p.*** *W wyroku z dnia 16 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2749/16 (dostępny [w:] CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: "Zawarte w § 4 pkt 6 rozporządzenia ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Słusznie Sąd I instancji zauważył, że przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury operuje pojęciami "działki lub terenu", lecz jest to jednak przepis wykonawczy do ustawy, który odnosi się do pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. W ślad za przeprowadzoną nowelizacją ustawy nie przeprowadzono zmiany rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. Zatem oczywistym jest, że pierwszeństwo w tym zakresie mają przepisy ustawy.
W tej sytuacji organ planistyczny, formułując ustalenia dotyczące powierzchni zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej, powinien odnosić je do powierzchni działki lub terenu. (…) System źródeł prawa powszechnie obowiązującego zbudowany jest m. in. na zasadzie hierarchiczności.* ***Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu****.* ***Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny.******Z hierarchicznej budowy systemów prawa wynika zatem, że brzmienie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozostaje w kolizji z obecnym brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.******W takim przypadku pierwszeństwo mają postanowienia ustawy.*** *Jednocześnie dostrzec trzeba, że dla starego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nie tylko taka kolizja nie występuje, lecz wprost przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia stanowi wypełnienie ogólnej dyspozycji ustawowej wynikającej z art. 16 ust. 2 u.p.z.p. obligującej do zawarcia ustaleń dotyczących określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Sąd pierwszej instancji, uchylając rozstrzygnięcie nadzorcze
w zakresie wyrazu "budowlana" użytego przy sformułowaniu "działka", nie tylko naruszył
ww. przepisy, ale również naruszył dyspozycję art. 94 Konstytucji RP. Bezpodstawnie przyjął,
że zmiana dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. legła u podstaw wydanego rozstrzygnięcia
na zasadzie a contrario wobec brzmienia obecnych przepisów. To mylne rozumienie przepisów doprowadziło do całkowitego pominięcia i niezastosowania art. 4 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który nie tylko nie został zastosowany, ale również nie został powołany, jako podstawa prawna uchylenia rozstrzygnięcia nadzorczego. W konsekwencji Sąd błędnie uznał, że skoro obecne przepisy regulują kwestie dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu w sposób odmienny, to nie są istotne jakiekolwiek przepisy przejściowe nakazujące postępować na zasadach i warunkach dotychczasowych. Jednakże wola ustawodawcy wyrażona została
w przepisie przejściowym i obowiązkiem Sądu przy orzekaniu sprawy było jego prawidłowe zastosowanie. (…)* ***Za "istotne" naruszenie prawa należy uznać uchybienie, prowadzące
do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym****. Przepis
art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustanowił dwie podstawowe przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego: po pierwsze, przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego,
po drugie, przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu. Dokonując wykładni przesłanki materialnoprawnej, tj. zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rada gminy związana jest przepisami prawa, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie. Interpretując zaś przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego.* ***W demokratycznym państwie prawnym nie może być akceptowana sytuacja niestosowania przez organy samorządu oraz przez Sąd pierwszej instancji przepisów i reguł intertemporalnych, co prowadzi do dowolności w procesie stanowienia aktu prawa miejscowego. Oznacza przez to istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji prowadzić powinno do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwych ustaleń,*** *tym bardziej, że w wyniku uchylenia części rozstrzygnięcia nadzorczego dla jednej z jednostek terenowych kształtowanie parametru powierzchni biologicznie czynnej w dalszym ciągu odnosi się do powierzchni działki, co pozostaje
w sprzeczności z ustaleniami ogólnymi planu.”.*

**W tej sytuacji Rada Miejska w Przasnyszu, formułując ustalenia dotyczące powierzchni zabudowy winna odnosić je do powierzchni działki budowlanej.**

Organ nadzoru wskazuje, że pojęcie *„działka budowlana”,* nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem *„działka”*. Definicja ***działki budowlanej****”,* określona została przez ustawodawcę w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„Ilekroć w ustawie jest mowa o: (…) 12) "działce budowlanej"
- należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;”*.

Zgodnie z ustawą z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, z późn. zm.) przez:

* *nieruchomość gruntową –* należy rozumieć grunt wraz z częściami składowymi,
z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (*vide* art. 4
pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
* *działkę gruntu –* należy 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 23 kwietnia
1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, 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 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne
(Dz. U. z 2020 r. poz. 2052, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, *„Ilekroć w ustawie jest mowa
o: (…) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity
dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;”.* Skoro na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach
wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie
§ 7 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków *[§ 7 ust. 1 Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu ewidencyjnego, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą granic działek ewidencyjnych]*.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsame z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem, w ustaleniach: § 5 pkt 7 lit. e, § 6 pkt 7 lit. e, §7 pkt 7 lit. e, § 8 pkt 7 lit. e, § 9 pkt 7
lit. e i § 10 pkt 7 lit. e uchwały, dotyczących wskaźników zagospodarowania terenu, uchwałodawca operuje pojęciem *„działka”*, co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsame z pojęciem *„działki budowlanej”*.

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 w części.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące
do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym**.
**Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję
do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał,** **prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por. M. Stahl, Z. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).
Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt
IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane
w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych,
przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

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

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

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność
uchwały Nr XLII/311/2021 Rady Miejskiej w Przasnyszu z 29 czerwca 2021 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pn. „Waliszewo”,* w części ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy
o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

*Konstanty Radziwiłł*

*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/